DR. Drs. Muntoha, SH, M.Ag

NEGARA HUKUM INDONESIA

PASCA PERUBAHAN UUD 1945

KAUKABA

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

الجامعة الإسلامية الإندونيسية

DR. Drs. Muntoha, SH, M.Ag

NEGARA HUKUM INDONESIA

PASCA PERUBAHAN UUD 1945

KAUKABA

NEGARA HUKUM INDONESIA
Pasca Perubahan UUD 1945
DR. Drs. Muntoha, SH, M.Ag
© Penerbit Kaukaba, 2013

vi + 124 halaman; 16 x 24 cm

ISBN: 978-602-1508-19-0

Editor: Munawir Haris
Penata Letak: Ryan
Desainer Cover: Dani Hammus
Pemimpin Penerbit: Saiful Amin Ghofur

Cetakan: Pertama, September 2013

Penerbit:
Kaukaba Dipantara
Krapyak Kulon RT 05 No.181
Panggungharjo Sewon Bantul
Yogyakarta 55188
Telp./Fax. 0274-387435
Email: redaksi@kaukaba.com
Website: http://kaukaba.com

Kata Pengantar

Alhamdulillah, segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas karunia limpahan rahmat, hidayah dan ridha-Nya sehingga buku yang berjudul "Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945" akhirnya dapat penulis selesaikan. Kehadiran buku yang ada di hadapan para pembaca yang budiman ini, dimaksudkan sebagai upaya untuk menambah bahan bacaan (referensi) bagi para mahasiswa dan masyarakat umum yang berminat mengkaji pranata kenegaraan sebagai penopang jalannya bernegara yang berdasarkan atas hukum, khususnya di negeri kita tercinta yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Selain itu, disusunnya buku ini juga dimaksudkan sebagai salah satu bahan (materi) dalam memberikan mata kuliah "Negara Hukum dan Demokrasi", salah satu mata kuliah yang ada pada rumpun mata kuliah- mata kuliah bidang kajian hukum ketatanegaraan di lingkungan fakultas hukum pada universitas-universitas di seluruh Indonesia.

Perubahan UUD 1945 yang telah berlangsung sejak tahun 1999 – 2002, memberikan penegasan secara eksplisit tentang keberadaan negara hukum Indonesia dalam sistem ketatanegaraannya melalui penambahan ayat (3) pada Pasal 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya, keberadaan negara hukum semakin menemukan jati dirinya dalam sistem ketetanegaraan Indonesia. Perubahan UUD 1945 telah meletakkan bangunan ketatanegaraan yang sangat kokoh melalui perombakan terhadap hampir seluruh tiga kelompok materi-muatan konstitusi, yaitu: (1) kelembagaan negara yang satu sama lain berada pada posisi kesederajatan dengan saling melakukan pengawasan (cheks and balances), (2) mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, dan (3) menjamin dan melindungi hak asasi manusia (HAM). Ketiga kelompok materi-muatan konstitusi inilah yang mengindikasikan

adanya prinsip penyelenggaraan negara hukum yang demokratis.

Buku yang sangat sederhana ini mudah-mudahan dapat bermanfaat, baik bagi penulis sendiri maupun bagi para mahasiswa yang mengikuti mata kuliah "Negara Hukum dan Demokrasi," serta masyarakat umum yang berminat untuk mengkaji tentang negara hukum Indonesia. Tentunya buku ini masih banyak sekali kekurangannya sehingga saran dan kritik penulis harapkan dari para pembaca buku ini.

Penerbitan buku ini tidak lepas dari bantuan pihak penerbit "KAUKABA". Oleh karena itu, penulis tidak lupa mengucapkan banyak terima kasih kepada Direktur penerbit "KAUKABA," tim editor, dan staf administratif. Semoga Allah SWT berkenan menerima semua amal yang telah diabdikan oleh kita semua kepada-Nya, Amin.

Yogyakarta, Agustus 2013

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar iii

Daftar isi v

Ide, Konsep, dan Prinsip Negara Hukum 1

Konsepsi Penyelenggaraan Negara Hukum Indonesia 15

Sistem Hukum Nasional 59

Islam dan Politik Perundang-undangan 71

Pembangunan Hukum Nasional 81

Daftar Pustaka 115

Tentang Penulis 123

YLPI

BUNTET PESANTREN

CIREBON

Ide, Konsep, dan Prinsip Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Gagasan negara hukum ini sesungguhnya terlahir sebagai reaksi dari negara polisi (polizei *staat*) yang merupakan tipe negara yang dianut Pada saat itu.[1] Negara polisi adalah suatu tipe negara yang memberlakukan asas *alles voor het volk, maar niet door het volk* (rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri), dan asas *legibus salutus est, salus publica suprema lex* (kepentingan umum mengatasi semua undang-undang). Jadi, dalam negara polisi rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja dan segala sesuatunya ditentukan oleh raja.[2]

Oleh karena itu, untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem yang absolut dan mengabaikan hak-hak rakyat muncullah ide dilahirkannya negara hukum. Revolusi Perancis merupakan bukti nyata adanya sistem absolut yang telah dipraktikkan oleh Raja Louis XIV di Perancis, semboyannya yang sangat terkenal diantaranya *l' etat C' est moi* (negara adalah saya), yang berarti bahwa sabda raja adalah undang-undang yang harus dilaksanakan.[3] Sikap absoluitsme raja itu telah menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan penentang raja yang dipelopori

[1] Menurut Hans Nawiasky, *Polizei* terdiri dari *sicherrheit polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan; dan *verwaltung polizei* atau *wohlfart polizei* yang berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup warga negara. Dengan demikian, penyelenggara ketertiban dan keamanan serta penyelenggaraan semua kebutuhan hidup warga negara adalah dua hal yang harus diselenggarakan oleh *polizeistaat* (negara polisi). Lihat: Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Cetakan ke-1, UI- Press, Jakarta, hlm. 44 – 45.

[2] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-7, Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 1988, hlm. 155.

[3] Suganda Wiranggapati, dkk., *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, PT, Galaxy Puspa Mega, Jakarta, 1992, hlm. 2.

oleh golongan masyarakat kota yang terkemuka,[4] golongan cendekiawan yang berfikiran maju, seperti Montesquieu (1689 – 1755) seorang ahli hukum Perancis yang merasa tidak puas melihat keadaan negaranya, terutama karena sistem absolut yang menindas rakyat.[5] Kemudian Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) selain sebagai sastrawan yang berpengaruh pada masa itu, ia juga seorang ahli pikir Perancis yang terkenal dengan bukunya *du Contract Social* (Perjanjian Masyarakat),[6] Voltaire (1694 – 1778), seorang ahli pikir yang terkemuka pada masanya. Secara terbuka ia mencela dan mengkritik keburukan-keburukan yang terjadi dalam pemerintahan.[7]

[4] Masyarakat ini merupakan pemilik modal yang kuat, sehingga mereka menjadi pendukung utama dalam gerakan pembaharuan seperti gerakan *renaisance* dan *humanisme*. Masyarakat ini juga memiliki wawasan yang luas dalam dunianya sebagai pengusaha, maupun terhadap nilai-nilai dasar kehidupan yang diantaranya sebagai berikut : a) Menjunjung tinggi asas persamaan dan kebangsaan, b) Menggunakan akal pikiran yang sehat serta serba perhitungan dalam menilai kehidupan, dan c) Bersikap dinamis dan rasional dalam kehidupan masyarakat. Lihat: Suganda Wiranggapati, dkk., *Ibid.*, hlm. 3 – 4.

[5] Ia menuangkan pikiran-pikirannya dalam sebuah buku yang sangat terkenal berjudul *L 'Esprit des Lois* (Semangat Hukum). Menurutnya demi kelancaran dalam pemerintahan negara, hendaknya diadakan pemisahan kekuasaan dengan batas-batas yang tegas dan nyata. Untuk itu, kekuasaan negara hendaknya terdiri dari tiga poros kekuasaan yang terpisah, yaitu: a)Kekuasaan membuat undang-undang (kekuasaan legislatif), b)Kekuasaan melaksanakan undang-undang (kekuasaan eksekutif), dan c)Kekuasaan mengawasi dan bertindak, jika terjadi pelanggaran terhadap undang-undang dan hukum yang berlaku (kekuasaan yudikatif). Menurutnya, tiga poros kekuasaan tersebut masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai orangnya maupun fungsinya. Lihat: Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan ke-1, Liberty, Yogyakarta, 1989, hlm. 29.

[6] Dalam pandangan Rousseau, manusia menurut kodratnya dilahirkan sama dan merdeka. Tetapi dalam masyarakat yang teratur manusia mengikat diri dalam suatu perjanjian bersama (*du Contract Social*) untuk membentuk suatu kekuasaan guna menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat. Lembaga ini dikenal dengan sebutan pemerintahan. Berdasarkan perjanjian ini, maka seorang raja yang lahir dan tindakan-tindakannya yang tidak sesuai dengan kepentingan rakyat harus diganti. Pemerintahan yang berdaulat artinya kedaulatan itu bukan semata-mata milik pemerintah karena pemerintah mendapat kedaulatan dari rakyat, pemerintah melaksanakan kekuasaan itu semata-mata atas nama rakyat. Ia berkehendak bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu pemerintahan berada di tangan rakyat bukan turun temurun. Maka suatu pemerintahan yang menganut sistem demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*A Government is from the people, by the people, and for the people*). Lihat: J. J. Rousseau, *The Social Contract and Discourses*, translated by G. D. H. Cole, J. M. Dent & Lons Ltd, 1991., hlm. 128.

[7] Dalam mencela dan mengkritik pemerintahan, ia menyerang absolutisme raja dan kaum bangsawan, serta tuan tanah. Volatire juga menyerang sistem perbudakan, politik peperangan, pertentangan keagamaan, pengadilan yang tidak jujur serta kebodohan. Ia juga mengecam pemborosan yang dilakukan oleh kaum istana. Sebab uang yang dihambur-hamburkan itu adalah hasil pemerasan dan penindasan yang tak berperikemanusiaan dari para petani. Lihat: Suganda Wiranggapati, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 5.

Maka, setelah Plato (429 – 347 SM) mengintrodusir istilah *nomoi,*[8] suatu istlah yang pada masa sekarang menunjuk pada pengertian negara hukum. Kemudian Aristoteles lah (384 – 322 SM) yang *notabene* senagai muridnya melanjutkan cita Plato dalam *nomoi.* Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.[9] Secara filosofis, baik Plato maupun Aristoteles, keduanya menyinggung angan-angan (cita-cita) manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak:[10]

1. Cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idee derwarheid*);
2. Cita-cita untuk mengejar kesusilaan (*idee derzadelijkheid*);
3. Cita-cita manusia untuk mengejar keindahan (*idee der schonheid*), kemudian tambahan satu unsur lagi dari Aristoteles :
4. Cita-cita untuk mengejar keadilan (*idee der gerechtigheid*).

Tambahan unsur yang keempat oleh Aristoteles di atas, kemudian ditegaskannya lebih lanjut bahwa suatu negara sebagai negara hukum adalah negara yang di dalamnya terdapat sejumlah warga negara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara (*ecclesia*). Negara hukum menurutnya adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya,[11] sebagaimana telah dikemukakan di atas.

Oleh karena itu, negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan

---

[8] Istilah *nomoi* diambil dari judul buku Plato yang berarti undang-undang. Dalam bukunya itu dikemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Lihat: Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 66.

[9] Aristoteles menegaskan bahwa suatu pemerintahan yang berkonstitusi mengandung tiga unsur, yaitu *pertama,* pemerintahan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua,* pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; dan *ketiga,* pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan seperti yang dilaksanakan oleh pemerintahan *despotis.* Lihat: Azhary, *Op. Cit.,* hlm. 20 – 21.

[10] Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara,* Cetakan ke-2, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 126.

[11] *Ibid,* hlm. 127.

kehilangan makna.[12] Menurut Frans Magnis Suseno, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.[13]

Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*) sebagai perkembangan lebih lanjut dari demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).[14] Disebut sebagai negara hukum demokratis, karena di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu :[15]

Prinsip-prinsip negara hukum adalah:

1. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan

---

[12] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII-Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 7.

[13] Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 58.

[14] Menurut Jimly Asshiddiqie, kedua konsep *democratische rechtsstaat* dan *constitutional democracy* pada pokoknya mengidealkan mekanusme yang serupa, dan karena itu sebenarnya keduanya hanyalah dua sisi mata uang yang sama. Di satu pihak, negara hukum itu haruslah demokratis, dan di pihak lain negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum. Oleh karena itu menurutnya, dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok: 1). Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama; 2). Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas; 3). Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan 4). Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, di mana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara. Keempat prinsip pokok tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan porinsip-prinsip negara hukum (*nomokrasi*): 5). Pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia; 6). Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal; 7). Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran; 8). Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara); 9). Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif; 10). Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksana prinsip-prinsip tersebut; dan 11). Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara (Baca: Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru dalam Kapita Selekta Teori Hukum Kumpulan Tulisan Tersebar*, FH-UI, Jakarta, 2000, hlm. 141 – 144).

[15] J. B. J. M. Ten Berge, *Besturen Door De Overheid*, W. E. J. Tjeenk Willink, Deventer, 1996, hlm. 34 – 38 (Lihat: Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 8 – 10).

peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;

2. Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);
3. Keterikatan pemerintah pada hukum;
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

Sedangkan prinsip-prinsip demokrasi adalah:

1. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum;
2. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan;
3. Pemencaran kewenangan. Konsentarsi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda;
4. Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol;
5. Kejujuran dan terbuka untuk umum; dan
6. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Secara historis, gagasan mengenai negara hukum terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah. Mulai dari negara hukum liberal (*nachwachter staat* / negara sebagai penjaga malam) ke negara hukum formal (*formele rechtsstaat*) kemudian menjadi negara hukum materiil (*materiele rechtsstaat*) hingga pada ide negara kemakmuran (*welvarstaat*) atau negara yang mengabdi kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*).[16]

---

[16] Padmo Wahjono, *Membudayakan UUD 1945*, IND-HILL-Co, Jakarta, 1991, hlm. 73.

Negara hukum liberal atau yang sering disebut sebagai negara hukum dalam arti sempit adalah konsepsi yang diberikan oleh Immanuel Kant (1724 – 1804 SM), yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya faham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut dari para raja pada masa itu.[17] Menurut faham liberalisme negara justeru harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya, yang berarti sikap negara harus pasif (*staatsonthouding*). Hal ini berpengaruh pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang kemudian menjadi *monarchi konstitusional*, yaitu adanya pembatasan kekuasaan raja oleh konstitusi sebagai akibat dari perjanjian yang dilakukan dengan rakyatnya yang menentukan kedua belah pihak dalam kedudukan yang sama.[18] Oleh karena itu, tipe negaranya pada masa itu adalah negara hukum liberal (*nachwachterstaat*). Dalam negara hukum liberal ini terdapat jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Maka untuk mencapai tujuan ini, negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama tinggi dan sama rendah, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu sama lain sehingga untuk dapat disebut sebagai negara hukum dalam tipe ini harus memiliki dua unsur pokok, yaitu :[19]

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan
2. Pemisahan kekuasaan dalam negara.

Namun dalam perkembangannya tuntutan masyarakat tidak lagi menghendaki faham liberalisme ini dipertahankan,[20] sehingga negara terpaksa

[17] Faham liberalisme terlahir sebagai antitesis dari fahan *mercantilisme* yang ketika itu tumbuh subur di Perancis pada masa pemerintahan Lodewijk XIV, Spanyol, Portugal, sementara di Jerman dan Austria faham *mercantilisme* tersebut bernama *kamerwissenchaft*. Faham ini menghendaki suatu neraca perdagangan yang positif (*activehandelbalance*), maka hal ini berpengaruh kepada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yaitu *monarchi absolut*, di mana rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tapi tidak oleh rakyatnya sendiri. Artinya, walaupun raja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat, tetapi rakyat tidak boleh ikut campur tangan. Lihat: Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 155.

[18] *Ibid.*, hlm. 156.

[19] Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 128.

[20] Faham liberalisme telah mengakibatkan negara hukum liberal itu hanya mementingkan individualisme, sedangkan kemampuan masing-masing indinvidu tidaklah sama sehingga orang yang mempunyai kemampuan tinggi akan selalu menang dalam persaingan dengan orang yang tidak mampu yang dapat meninmbulkan pervedaan yang sangat menonjol sehingga menimbulkan gejolak sosial. Lihat: Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Cetakan ke-10, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm. 21 – 22.

turut empur tangan dalam urusan kepentingan rakyat, hanya saja masih dalam *koridor* saluran-saluran hukum yang telah ditentukan. Sejak itulah lahir negara hukum formil yang dalam perspektif ini negara hanya dipandang sebagai *instrumen of power*, akibatnya telah menimbulkan reaksi-reaksi dalam wujud pemikiran-pemikiran baru tentang suatu sistem yang baru, yaitu aliran-aliran yang tidak hanya memandang negara sebagai *instrument of power* saja, tetapi negara justeru dipandang sebagai *agency of service*. Maka timbullah konsep *welfare-state* (negara kesaejahteraan / kemakmuran) yang terutama memandang manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari suatu kolektivitas dan juga untuk tujuan dirinya sendiri.

Dalam konsep negara kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak, peran personal untuk menguasai hajat hidup rakyat banyak dihilangkan. Perkembangan inilah yang memberikan legislasi bagi negara intervensionis pada abad ke-20. Negara justeru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.[21] Adapun yang menjadi ciri-ciri pokok dari suatu *welfare-state* (negara kesejahteraan) adalah sebagai berikut :[22]

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipiil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
2. Peranan negara tidak terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperanan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare-state*;
3. *Welfare-state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;

[21] Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 222.

[22] Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Penerbit-UI, Jakarta, 1975, hlm. 54 – 55.

4. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.

Welfare-state (negara hukum materiil) telah menjadi *trends* negara-negara di dunia pada abad ke-20 (modern) ini. Akan tetapi, perlu disadari sebesar-besarnya bahwa dalam tipe negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena *freies ermesson* memegang peranan yang sangat banyak. Oleh karena itu, satu-satunya cara untuk menghindari penyalahgunaan ini, baik penyalahgunaan wewenang sendiri maupun penyalahgunaan wewenang yang bukan wewenangnya oleh alat perlengkapan negara lainnya, terutama sekali guna melindungi kepentingan rakyatnya, maka setiap alat perlengkapan negara harus berada di bawah suatu kontrol yang kuat serta sistemtis melalui suatu sistem pertanggung jawaban tertentu. Apabila ternyata tidak dapat memberikan pertanggung jawaban yang telah ditentukan harus dikenakan sanksi-sanksi hukum sebagaimana mestinya. Untuk kepentingan ini adanya suatu peradilan administrasi menjadi *urgen*.[23]

Kronologi negara hukum sebagaimana telah dikemukakan di atas, dalam sejarah dikenal adanya dua konsep yang sangat berpengaruh, yaitu *rechtsstaat* Jerman dan *the rule of law* Inggris.[24] Kedua konsep itu terdapat perbedaan karaktersitik jika dilihat dari sistem hukum yang menopangnya. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem kontinental yang disebut *Civil Law* atau *Modern Roman Law* dengan karakteristik administratif, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem yang disebut *Common Law* dengan karakteristik *judicial*.[25] Konsep *rechtsstaat* cenderung ke arah positivisme

---

[23] Joeniarto, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Jogjakarta, 1966, hlm. 20.

[24] Philipus M. Hadjon, "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" dalam Bagir Manan (Ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Cetakan ke-1, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 75 – 76.

[25] Dalam implementasinya, konsep *rechtsstaat* yang berkembang dalam pengaruh faham *Eropa Continental* (misalnya di negeri Belanda) terdapat peradilan administratif yang yurisdiksinya mengangkat masalah-masalah pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pejabat-pejabat negara. Sedangkan konsep *the rule of law* yang berkembang dalam pengaruh faham *Anglo Saxon* (misalnya di Inggris), pengadilan mempunyai wewenang mengadili perkara-perkara yang menyangkut warga masyarakat biasa maupun

hukum, artinya hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif). Dengan kata lain, konsep *rechtsstaat* lebih mengutamakan *wetmatigheid* menuju *doelmatigheid* sehingga peranan administrasi negara sangat dominan. Sementara konsep *the rule of law* lebih mengutamakan *equality before the law* sehingga peranan peradilan dan para hakim begitu dominan.[26] Diantara penyebab terjadinya perbedaan karakteristik dari masing-masing kedua konsep itu adalah; *rechtsstaat* terlahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya *revolusioner*, maka negara hukum (*rechtsstaat*) diorientasikan untuk tujuan membatasi kekuasaan administrasi negara. Sebaliknya, konsep *the rule of law* berkembang secara *evolusioner* sehingga negara hukum (*the rule of law*) diorientasikan untuk tujuan peradilan yang adil.[27]

Berdasarkan perbedaan karakteristik dari masing-masing kedua konsep negara hukum tersebut, maka keduanya juga mensyaratkan bagi suatu negara untuk dapat disebut sebagai negara hukum dengan syarat-syarat yang berlainan pula. *Rechtsstaat* memberikan persyaratan dasar bagi suatu negara hukum sebagai berikut:[28]

1. *Atas Legalitas*, setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijk grondslag*). Dengan landasan ini, *undang-undang dalam arti formal* dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini, *pembentukan undang-undang* merupakan bagian penting negara hukum;
2. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang; dan
4. Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechmatigheids toetsing*).

---

unsur-unsur penguasa atau pemerintah. Jadi, pelaksanaan *the rule of law* di Inggris terletak di tangan para hakim dan para ahli hukum. Lihat: Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 54.

[26] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Cetakan ke-1, PT. Bina ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 73.

[27] *Ibid.*, hlm. 72 – 73.

[28] M. C. Burkens, (et al.), sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon,"Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan RI" dalam Bagir Manan (Ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, *Op. Cit.*, hlm. 78 – 79.

Lebih lanjut F. J. Stahl menyatakan bahwa negara-negara *Eropa Continental* dan negara-negara di bawah pengaruhnya memberikan 4 (empat) unsur negara hukum (*rechtsstaat*) sebagai berikut :[29]

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia
2. Pemisahan/pembagian kekuasaan
3. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada, dan
4. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Berdasarkan konsep teoritis inilah berkembang konsep negara hukum yang menghendaki adanya unsur-unsur tertentu dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan, yaitu :[30]

1. *Adanya jaminan hak asasi manusia (warga negara)*. Unsur ini ditempatkan yang pertama kali, karena sejatunya negara itu terbentuk karena adanya kontrak sosial. Dari kontrak sosial inilah individu-individu dalam ikatan kehidupan bersama dalam negara menyerahkan hak-hak politik dan sosialnya kepada ikatan komunitas negara dan masyarakat. Oleh karena hak-hak tersebut diserahkan kepada komunitas negara, maka negara harus memberikan jaminan kepada hak-hak yang masih melekat di dalam individu maupun di dalam ikatan kehidupan kemasyarakatan. Hal ini bisa terjadi, karena di dalam kontrak sosial kedudukan antara negara sebagai suatu ikatan organisasi di satu pihak dengan warganegara secara keseluruhan di pihak yang lain adalah sejajar. Masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yang sama. Oleh sebab itulah diantara keduanya harus saling memberikan perlindungan, dan karena negara adalah organisasi kekuasaan – di mana sifat kekuasaan itu cenderung disalahgunakan – maka kewajiban untuk melindungi hak asasi warganegara diletakkan dalam tanggung jawab dan tugas dari negara;
2. *Adanya Pemisahan / Pembagian Kekuasaan*. Untuk melindungi hak asasi manusia, maka kekuasaan di dalam negara harus dipisah-pisahkan atau dibagi-bagi ke dalam beberapa organ negara. Sejarah peradaban manusia membuktikan bahwa kekuasaan yang absolut dan otoriter mengakibatkan terjadinya penindasan terhadap hak-hak asasi manusia. Antara kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan (eksekutif),

---

[29] Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 154 – 155.

[30] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Cetakan ke-1, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003, hlm. 12 – 14.

kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan (legislatif) dan kekuasaan untuk melaksanakan peradilan (yudikatif) harus dipisahkan. Implementasi dari pandangan semacam ini dapat beraneka ragam. Ada yang berdimensi pembagian kekuasaan yakni pemisahan dari aspek kelembagaan sedangkan mengenai fungsi dan tugasnya, diantara lembaga pemegang kekuasaan (khususnya eksekutif dan legislatif) masih tetap dapat saling berhubungan. Ada juga yang berdimensi pemisahan secara tegas baik secara kelembagaan maupun fungsi dari masing-masing pemegang kekuasaan. Terlepas dari implementasi tersebut, pada hakikatnya unsur adanya pemisahan ataupun pembagian kekuasaan tetap bertujuan untuk menjadikan kekuasaan yang ada di dalam negara tidak disalahgunakan yang pada akhirnya justeru akan melanggar hak-hak asasi manusia warganegara;

3. *Adanya asas legalitas pemerintahan*. Maksud dari asas ini adalah pemerintah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya harus berdasarkan pada hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
4. *Adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak*. Prinsip seperti ini sangat penting dalam negara hukum. Supremasi hukum yang diletakkan dalam kehidupan ketatanegaraan harus benar-benar dijamin pelaksanaannya. Peradilan yang bebas dan tidak memihak tidak semata-mata diletakkan dalam konteks kebebasan dari lembaga peradilan, yakni melalui prinsip independensi hakim, melainkan harus diletakkan dalam konteks proses peradilan dalam rangka penegakkan hukum (*law enforcement*). Dengan demikian dalam mekanisme proses peradilan yang harus bebas dan tidak memihak menyangkut organ-organ penegak hukum, seperti hakim, jaksa, kepolisian, maupun para pengacara (advokat).

Dalam perkembangan negara hukum unsur-unsur yang dikemukakan oleh Stahl tersebut kemudian mengalami penyempurnaan sebagai berikut :[31]

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
2. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum dan peraturan perundang-undangan;

[31] Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29 – 30 (Lihat juga: Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1998, hlm. 12 – 14, serta Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, *Op. Cit.*, hlm. 58 – 59, dan Baca: Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm 4).

3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri; dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah; dan
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Sedangkan *the rule of law*, sebagaimana dikemukakan oleh A. V. Dicey dalam bukunya ***An Introduction to Study of The Law of The Constitution*** memberikan persyaratan bagi suatu negara hukum, seperti dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim sebagai berikut :[32]

1. Supremasi dari hukum (*supremacy of law*), artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum);
2. Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang (*equality before the law*), artinya bahwa tidak ada hukum yang istimewa. Semua mempunyai nilai dan kedudukan yang sama di hadapan hukum; dan
3. Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi (*constitution based on human rights*), artinya bahwa suatu UUD itu merupakan unsur *grondrechten*-nya yang lebih primer.

Dengan memperhatikan uraian tentang unsur-unsur dari kedua model negara hukum di atas, nampak dengan jelas adanya perbedaan antara *rechtsstaat* dalam faham *Eropa Continental* dan *the rule of law* dalam faham *Anglo-Saxon*. Diantara perbedaan itu terletak pada tidak adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri pada sistem *the rule of law*, yang berarti bahwa setiap perkara/kasus baik itu melibatkan seorang sipil (seorang pejabat negara), atau seorang

[32] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit*, hlm. 161. Lihat: Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 80. Lihat pula: Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara, Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Cetakan ke-1, LKIS, Yogyakarta, 2001, hlm. 49 – 50.

swasta maupun seorang militer, tetap akan diadili oleh suatu pengadilan yang sama.[33] Dengan demikian, negara-negara *Anglo-Saxon* lebih menekankan pada prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*) sehingga peradilan untuk pejabat administrasi dipandang tidak diperlukan lagi. Prinsip *equality before the law,* menghendaki agar prinsip persamaan antar rakyat dengan pejabat administrasi negara harus tercermin juga dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintah atau rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya di hadapan hukum. Sedangkan masuknya unsur peradilan administrasi kedalam unsur *rechtsstaat,* dimaksudkan sebagai bentuk pemberian perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap sikap tindak pemerintah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Selain itu, kehadiran peradilan administrasi negara akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada badan atau pejabat administrasi negara yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum.[34] Akan tetapi, dari keduanya itu, baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law* terdapat persamaan, yaitu sama-sama mengakui adanya kedaulatan hukum (supremasi hukum). Artinya, keduanya memiliki tujuan yang sama yaitu melindungi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah dan memungkinkan kepada individu-individu itu untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.[35] Bahkan, bila ditelusuri dari ide dasar Plato mengenai negara hukum hingga pada perkembangannya sampai saat ini terdapat kesamaan pandangan dasar tentang filosofi negara hukum, di samping perbedaan sebagaimana tersebut di atas. Di antara pandangan dasar yang sama adalah:[36]

1. Hukum mempunyai posisi yang *supreme* dalam negara;
2. Hak-hak asasi warga negara diakui dan dilindungi;
3. Adanya pembagian kekuasaan negara; dan
4. Adanya pengadilan yang bebas dan mandiri.

[33] Hal itu dapat dipahami karena dalam negara-negara *Anglo-Saxon*, lebih menekankan kepada prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Prinsip ini menghendaki agar persamaan antar rakyat dengan pejabat administrasi negara, harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintah atau rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya di hadapan hukum. Oleh karena itu, peradilan untuk pejabat administrasi dipandang tidak diperlukan lagi. Lihat: SF. Marbun, dkk., "Hukum Administrasi Negara", *Modul I*, Fakultas Hukum-UII, Yogyakarta, 1995, hlm. 39.

[34] *Ibid.*, hlm. 39.

[35] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 162.

[36] Marzuki Wahid dan Rumadi, *Op. Cit.*, hlm. 52.

Selain kedua konsep negara hukum di atas, dalam perkembangannya terdapat juga konsep negara hukum yang lain. Philipus M. Hadjon misalnya mengemukakan 3 (tiga) macam negara hukum, yaitu *rechtsstaat, the rule of law,* dan negara hukum pancasila.[37] Sedangkan Muhammad Tahir Azhary mengemukakan adanya 5 (lima) macam konsep negara hukum yaitu :[38]

1. Negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau lebih dikenal dengan sebutan *nomokrasi Islam*;[39]
2. Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman, dan Perancis;
3. Konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon, antara lain Inggris dan Amerika Serikat;
4. Suatu konsep yang disebut *socialist legality* yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai negara komunis; dan
5. Konsep negara hukum Pancasila.

[37] Baca : Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 74 – 98.

[38] Baca : M. Tahir Azhary, *Op. Cit.*, hlm. 63 – 75.

[39] *Nomokrasi*, berasal dari perkataan *nomos* yang berarti nilai atau norma dan *cratos* atau *cratein* yang berarti kekuasaan atau pemerintahan. Dengan demikian *nomokrasi Islam* berarti pemerintahan oleh hukum berdasarkan Islam (Qur'an dan Sunnah).

Konsepsi Penyelenggaraan Negara Hukum Indonesia

Jauh sebelum negara-negara modern di dunia pada abad ke-20 ini mendeklarasikan diri sebagai negara hukum, menurut Muhammad Yamin konsepsi negara hukum sudah dikenal di Indonesia sejak abad ke-5, di mana Negara Taru di Jawa di bawah pemerintahan Prabu Purnawarman; Negara Kutai di bawah pemerintahan Raja Mulawarman; Melayu Minangkabau sampai dengan abad ke-14 di bawah pemerintahan Aditiawarman; Kesatuan Sriwijaya hampir seribu tahun lamanya; Keprabuan Singasari dan Majapahit sampai dengan abad ke 16, dan Kasusuhunan atau Kasultanan kesemuanya itu adalah negara hukum. Artinya Indonesia sebelum abad ke-20 sudah mengenal negara hukum, hanya saja konsepsi negara hukumnya berdasarkan hukum kebiasaan yaitu hukum adat kenegaraan yang tidak dituliskan dalam suatu naskah konstitusi.[1]

Seiring dengan perjalanan waktu yang sangat panjang, terjadi pergolakan pemikiran dan pergolakan sosial terus menyertai perjalanan bangsa Indonesia menjadi suatu bangsa yang besar dan merdeka. Perjuangan dan peperangan menjadi pilihan yang harus dilakukan untuk mempercepat proses kemerdekaan tersebut, dan akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1945 kemerdekaan itu terlaksana. Sejak saat itu proses menjadi suatu negara modern terus dilakukan baik memilih presiden dan wakil presiden maupun membuat konstitusi sebagai dasar hidup bernegara. Pilihan untuk membuat konstitusi ini merupakan kemutlakan bagi suatu bangsa yang baru lahir merdeka dalam mencoba kehidupan bernegaranya. Konstitusi yang dibuat tersebut menjadi suatu landasan *idiil* dalam menjalankan roda pemerintahan. Maka lahilah UUD 1945 yang merupakan hukum dasar tertulis pertama yang mampu dibuat oleh bangsa Indonesia pada saat kemerdekaannya. Hal ini membuka babak baru perjalanan konsepsi negara hukum di Indonesia,

[1] Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hlm. 31.

karena di dalam konstitusinya mendeklarasikan diri sebagai negara hukum neskipun tidak secara eksplisit. Kesimpulan ini didapatkan dari penelusuran sejarah pembentukan konstitusi, dengan adanya polemik yang terjadi dalam membahas rancangan materi-muatan konstitusi khususnya ketika hendak memasukkan klausul mengenai hak-hak asasi manusia (HAM). Polemik itu terjadi antara kubu Soekarno-Soepomo yang menganut HAM komunal melawan kubu Hatta-Yamin. Soekarno-Soepomo menolak gagasan Hatta-Yamin untuk memasukkan HAM kedalam UUD 1945 dengan alasan Indonesia telah memilih dasar kedaulatan rakyat sehingga rakyat dipandang sebagai satu kesatuan bukan perseorangan. Akhirnya perdebatan berakhir melalui kompromi setelah mengalami proses pembicaraan yang cukup a lot, dengan menegaskan bahwa dalam rumusan lebih lanjut mengenai HAM ini, tidak ditekankan pada HAM sebagaimana lahir dan berkembang di negara-negara Barat yang lebih mencerminkan paham *individualisme*, melainkan diambil dari falsafah bangsa Indonesia sendiri. Maka dimuatlah ketentuan-ketentuan HAM secara terbatas dalam pasal-pasal; 27, 28, 29, 30, 31, dan pasal 34.[2]

---

[2] Penolakan Soekarno-Soepmo untuk memasukkan ketentuan-ketentuan HAM di dalam UUD 1945, didasarkan atas penolakan mereka berdua terhadap paham individualisme dan liberalisme yang dianggap tidak cocok dengan iklim keindonesiaan. Padahal gagasan tentang HAM terinspirasi kedua paham tersebut. Dengan tegas Soekarno menyampaikan penolakan tersebut dalam pidatonya: "*Jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita pada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap paham individualisme dan liberalisme daripadanya*" (Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Op. Cit.*, hlm. 84). Sedangkan Soepomo berpendapat bahwa "*HAM itu berstandar individualisme. Maka menyandarkan negara kita pada aliran perseorangan (individualisme) tidak tepat, yang tepat adalah aliran kekeluargaan yang sesuai dengan sifat ketimuran*" (*Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, yang diterbitkan oleh Sekretariat Negara RI., Jakarta, 1998, hlm. 197). Sementara itu, Muhammad Yamin berpendapat bahwa konstitusi harus terbentuk atas 3 (tiga) bagian: *pernyataan kemerdekaan dan dasar-dasar negara* (bagian pembukaan yang di dalamnya terdapat juga *declaration of human rights, declaration of independence*, dan satu *constitution of republic*), bagian pasal-pasal konstitusi, dan terdapatnya keterangan hak manusia di atas dunia sebagai bangsa yang hendak merdeka (Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Op. Cit.*). Sedangkan Mohammad Hatta menyatakan bahwa ketidak setujuannya terhadap paham individualisme-liberalisme, janganlah menjadikannya negara kekuasaan. Menurutnya lebih lanjut, "*hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan sampai menjadi negara kekuasaan*". Maka menurutnya, walaupun yang dibentuk itu negara kekeluargaan, tetapi masih perlu ditetapkan beberapa hak dari warga negara (*Ibid.* Baca : *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, hlm. 235 – 236, lihat juga: B. Hestu Cipto Handoyo, *Op. Cit.*, hlm. 276 –277).

Selain pasal-pasal tentang HAM di atas yang mengindikasikan suatu ciri negara hukum, prinsip negara hukum Indonesia juga dapat dilihat dalam Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh (pasal-pasal non HAM), dan Penjelasan UUD 1945 dengan rincian sebagai berikut :[3]

1. **Pembukaan Undang-undang Dasar 1945,** memuat dalam alinea pertama kata "peri-keadilan", dalam alinea kedua "adil", serta dalam alinea keempat perkataan "keadilan sosial", dan "kemanusiaan yang adil". Semua istilah itu berindikasi kepada pengertian negara hukum, karena bukankah suatu tujuan hukum itu untuk mencapai negara keadilan. Kemudian dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 pada alinea keempat juga ditegaskan "maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia";
2. **Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945,** menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar (pasal 14). Ketentuan ini menunjukkan bahwa bahwa presiden dalam menjalankan tugasnya harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan dalam undang-undang dasar. Pasal 9 mengenai sumpah presiden dan wakil presiden "memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan segala udang-undang dan peraturannya selurus-lurusnya". Melarang presiden dan wakil prseiden menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugasnyam suatu sumpah yang harus dihormati oleh presiden dan wakil presiden dalam mempertahan asas negara hukum. Ketentuan ini dipertegas lagi oleh Pasal 27 UUD 1945 yang menetapkan bahwa "segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Pasal ini selain menjamin prinsip *equality before the law,* suatu hak demokrasi yang fundamental, juga menegaskan kewajiban warga negara untuk menjunjung tinggi hukum suatu prasyarat langgengnya negara hukum; dan
3. **Penjelasan Undang-undang Dasar 1945,** merupakan penjelasan autentik dan menurut Hukum Tata Negara Indonesia. Penjelasan UUD 1945 itu mempunyai nilai yuridis, dengan huruf besar menyebutkan: "Negara

---

[3] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 25 – 26.

Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Ketentuan yang terakhir ini menjelaskan apa yang secara tersirat dan tersurat telah dinyatakan dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Dengan demikian, penegasan secara eksplisit Indonesia sebagai negara hukum dapat dijumpai dalam Penjelasan UUD 1945. Lain halnya dengan dua konstitusi (Konstitusi RIS dan UUDS 1950) yang pernah berlaku di Indonesia, terdapat penegasan secara eksplisit rumusan Indonesia sebagai negara hukum. Dalam Mukaddimah Konstitusi RIS misalnya disebutkan pada alinea ke-4; *untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna.* Kemudian di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS juga disebutkan; *Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi.*

Demikian pula halnya, di dalam Mukaddimah UUDS 1950 pada alinea ke-4 menyebutkan;

> *Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam Negara yang berbentuk Republik Kesatuan, berdasar pengakuan Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan keadilan sosial untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna.*

Kemudian di dalam Pasal1 ayat (1) UUD 1950 disebutkan; *Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.*

Namun, setelah UUD 1945 dilakukan amandemen rumusan negara hukum Indonesia yang semula hanya dimuat secara implisit baik di dalam pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945 dan secara eksplisit dimuat di dalam Penjelasan UUD 1945, penempatan rumusan negara hukum Indonesia telah bergeser kedalam Batang Tubuh UUD 1945 yang secara tegas dinyatakan di dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: *Negara Indonesia adalah Negara Hukum.* Jika dikaitkan dengan unsur-unsur negara hukum sebagaimana penjelasan pada pembahasan sebelumnya, maka dapat ditemukan pengaturan unsur-unsur negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai berikut :

1. **Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM)**[4]

Perlindungan terhadap HAM di dalam UUD 1945 telah dijamin pengaturannya pada pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, yaitu dalam pasal-pasal 27, 28, 29, 30, 31, dan pasal 34. Kemudian setelah UUD 1945 dilakukan amandemen, perlindungan terhadap HAM dijamin pengaturannya lebih komprehensif lagi jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum amandemen yang dituangkan dalam pasal-pasal HAM pada bab tersendiri yaitu bab X A dengan judul "Hak Asasi Manusia", dan di dalamnya terdapat 10 (sepuluh) pasal tentang HAM ditambah 1 pasal (pasal 28) dari bab sebelumnya (bab X) tentang "Warga Negara dan Penduduk", sehingga ada 11 (sebelas) pasal tentang HAM, mulai dari pasal 28, 28 A sampai dengan pasal 28 J. Mulai dari hak berkumpul / berserikat, mempertahankan hidup / kehidupan, berkeluarga dan perlindungan dari kekerasan, mengembangkan diri / memajukan diri, jaminan dan kepastian hukum, bebas beragama, bebas berkomunikasi / memperoleh informasi, perlindungan diri / keluarga dan martabat serta harta bendanya, kesejahteraan lahir batin / persamaan keadilan / hak milik pribadi, hak hidup dan bebas dari perbudakan, serta tuntutan atas dasar hukum yang berlaku surut / penghirmatan identitas budaya, dan terakhir pasal 28 J, wajib menghormati hak asasi orang lain serta tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dalam undang-undang. Oleh karena itu, selain apa yang telah dijelaskan di atas mengenai pengaturan HAM di dalam konstitusi, Indonesia juga memiliki berbagai aturan hukum tentang HAM tersebut. Misalnya sebelum UUD 1945 diamandemen ada beberapa undang-undang yang dianggap sebagai pelengkap untuk memenuhi kekurangan pasal-pasal tentang HAM dalam UUD 1945 antara lain: UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 8 Tahun 1981, UU No. 39 Tahun 1999, TAP MPR No. XVII / MPR

---

[4] Lihat : Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, terbitan Sekretariat Jenderal DPR-MPR-RI, Jakarta, 2003 (Baca juga: A. Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi HAM dan Proses Dinamika Penyusunan HAM*, Cetakan ke-1, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 133). Menurut Ismail Sunny, perlindungan terhadap HAM ini yang perumusannya dituangkan dalam konstitusi Indonesia merupakan konsekuensi Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang harus menghormati tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Lihat: Ismail Sunny, "Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca Amandemen UUD 1945" *Makalah*, disampaikan pada *Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan HAM - RI bekerjasama dengan FH-UNAIR Surabaya dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM - RI Propinsi Jawa Timur, Surabaya, 9 – 10 Juni 2004, hlm. 6.

/ 1998, dan KEPPRES No. 50 Tahun 1993. Kemudian setelah UUD 1945 diamandemen lahir satu produk UU yaitu UU No. 26 Tahun 2000.

2. Pemisahan / Pembagian Kekuasaan[5]

Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) ini merupakan pilihan sistem untuk mengorganisasikan prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan. Kedua istilah ini kemudian dibedakan oleh Sir Ivor Jennings dalam bukunya *The Law and The Constitutions* menjadi pemisahan kekuasaan dalam pengertian materiil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam pengertian materiil adalah adalah pemisahan kekuasaan yang dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas (fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam 3 (tiga) bagian; *legislatif, eksekutif,* dan *yudikatif.* Sedangkan yang dimaksudkan dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah apabila pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara tegas. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil inilah yang oleh Ismail Sunny disebut sebagai "pemisahan kekuasaan" sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil disebut sebagai "pembagian kekuasaan"[6]

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie memberikan pengertian pemisahan kekuasaan kepada dipisah-pisahkannya kekuasaan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*) artinya bersifat *horizontal*, sedangkan

[5] Doktrin pemisahan ataupun pembagian kekuasaan dalam konstitusi dianggap penting karena tiga pertimbangan pokok: 1) Pembuatan undang-undang beserta pelaksanaannya dianggap sebagai dua pekerjaan yang memerlukan tipe organisasi, personil, dan keahlian yang berbeda satu sama lain. Karena itu, untuk kepentingan efisiensi, kedua pekerjaan itu dibagi dalam dua institusi yang berbeda; 2) Pembedaan kedua cabang kekuasaan itu juga dianggap penting untuk menjamin taraf kebebasan dan pembatasan kekuasaan yang dimiliki, sehingga dianggap perlu diadakan pemisahan kelembagaan. Doktrin pemisahan kekuasaan ini dapat dikaitkan pula dengan konsep Baron de Montesquieu (1689—1755) yang berpendapat bahwa pemisahan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam struktur kekuasaan negara diperlukan sebagai langkah untuk menjamin kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan itu; dan 3) Pemisahan ketiga cabang kekuasaan itu seringkali dikaitkan dengan corak penulisan yang mengikuti tradisi yang sudah berlangsung sejak lama, dimana ketiga cabang kekuasaan itu dirumuskan dalam tiga bagian terpisah satu sama lain. Meskipun apabila ditelaah secara mendalam, sesungguhnya tidak satupun teks konstitusi maupun dalam praktik dimanapun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktik, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih. (Baca: Jimly Asshiddiqie, "Pergeseran-pergeseran Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif" dalam *Kapita Selekta Teori Hukum* (Kumpulan Tulisan Tersebar), FH-UI, Jakarta, hlm. 88 – 89.

[6] Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 43.

pembagian kekuasaan adalah dibagi-bagikannya kekuasaan itu dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat tertinggi ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang berarti bersifat *vertikal*.[7] Dengan pengertian yang demikian, maka UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen menganut paham pembagian kekuasaan secara *vertikal*, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat *horizontal*.[8] Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu presiden, DPR, MA, dan seterusnya.[9] Maka menurut sistem pembagian kekuasaan, prinsip kesedarajatan dan perimbangan kekuasaan itu bukan bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 yang asli, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif sehingga fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.[10] Hal inilah yang menurut Ismail Sunny, pemisahan kekuasaan dalam arti materiil tidak terdapat dan tidak pernah dilaksanakan di Indonesia, yang ada dan dilaksanakan ialah pemisahan kekuasaan dalam arti formil atau dengan perkataan lain, di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dengan tidak menekankan pada pemisahannya, bukan pemisahan kekuasaan.[11] Akan

---

[7] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Cetakan ke-1, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 11.

[8] Lihat: Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen tentang badan yang membuat undang-undang.

[9] Hal ini merupakan konsekuensi logis dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang mendudukkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Maka lembaga-lembaga lain kedudukannya berada di bawah MPR yang menerima dan menjalankan kekuasaan itu sesuai dengan keinginan MPR. Oleh karena itu, hubungan antara MPR dengan lembaga-lembaga yang ada di bawahnya dikuasai oleh sistem delegasi kekuasaan: 1) Kekuasaan eksekutif oleh MPR diserahkan kepada Presiden (Pasal 4 ayat 1 UUD 1945) artinya Presiden sebagai mandataris MPR, 2) Kekuasaan legislatif oleh MPR diserahkan pelaksanaannya kepada Presiden dan DPR yang berarti bahwa kedua lembaga ini dalam membuat UU harus bekerjasama (Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen, dan 3) Presiden sebagai mandataris MPR harus bertanggung jawab kepada MPR. Sedangkan DPR tidak demikian, sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen dan Penjelasan Umum bagian *Sistem Pemerintahan* dari UUD 1945 yang menyatakan: *Anggota DPR merangkap menjadi anggota MPR.*

[10] Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 11.

[11] Ismail Sunny, *Op. Cit.*, hlm. 44. Pendapatnya ini dikemukakan dengan mendasarkan pada kriteria-kriteria ada / tidaknya pemisahan kekuasaan dalam suatu negara yang dibuat oleh Wade dan Philips melalui pertanyaan-pertanyaan: 1) Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari kedua badan legislatif dan eksekutif?, 2) Apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif,

tetapi, dalam Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara *horizontal* jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan UUD 1945 seperti tercermin dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5).[12]

3. Pemerintahan Berdasarkan Undang-undang

Menurut Ismail Suny, sebagai suatu negara hukum berdasarkan UUD 1945 semesatinya Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Presden menetapkan pertauran pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Semua ketentuan UUD 1945 itu merupakan hukum positif yang menjadi dasar konstitusional (*Constitutionale* atau *Gronduettelyke Grondslag*) dari adanya sifat *wetmatigheid van het bestuur* (pemerintahan berdasarkan undang-undang) di negara kita.[13]

Apa yang dikatakan oleh Ismail Suny itu telah termuat menjadi materi-muatan dari UUD 1945 yaitu dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) dan (2). Hal ini menunjukkan bahwa dalam pemerintahan berdasarkan undang-undang, masalah kelembagaan negara yang menjalankan pemerintahan tersebut harus berpegang teguh kepada sistem konstitusional (hukum dasar). Menurut Padmo Wahjono, di dalam sistem hukum dasar (UUD 1945) dianut prinsip bahwa kelembagaan negara baik secara langsung maupun tidak langsung, ditetapkan dengan undang-undang yang dibuat oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sehingga dapatlah dikatakan bahwa undang-undang adalah bentuk yuridis, yang maksimal dapat dicapai untuk mencerminkan suatu demokrasi. Kemudian prinsip berikutnya dalam masalah kelembagaan negara di dalam sistem hukum dasar (UUD 1945) yaitu bahwa sifat, bentuk maupun kewenangan-kewenangan yang pokok, telah ditetapkan dalam Undang-undag Dasar.[14] Secara keseluruhan UUD 1945 pasca amandemen mengenal tujuh lembaga tinggi, yaitu MPR, DPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, serta lembaga tambahan lain yang bersifat independen seperti Komisi Pemilihan

---

dan badan eksekutif yang mengontrol legislatif ?, dan 3) Apakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif ?.

[12] Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 11.

[13] Ismail Suny, *Op. Cit.*, hlm. 7.

14 Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan ke-1, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 12.

Umum (KPU). Dari ketujuh lembaga itu, hanya MPR saja yang bersifat khas Indonesia. Bahkan empat lainnya berasal dari cetak biru kelembagaan yang dicontoh dari zaman Hindia Belanda. DPR berasal dari *Volksraad*, MA berasal dari *Hogerechtschof*, BPK berasal dari *Raad van Rekenkamer*, dan Presiden sebagai pengganti "Gubernur Jenderal"[15] Adapaun pengaturan kelembagaan negara di dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut :

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Setelah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dilakukan perubahan pada Sidang Tahunan 2001 dan menggantinya menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD", maka MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat.[16]

Dengan adanya perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. MPR tidak lagi berwenang memilih presiden dan wakil presiden karena rakyat akan memilihnya secara langsung, wewenang MPR adalah melantik prseiden dan wakil presiden hasil pilihan rakyat. MPR pun tidak lagi berwenang memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, tetapi kewenangan itu baru akan muncul ketika ada usulan dari DPR setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden bersalah. Wewenang yang masih tetap melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD 1945.[17]

Selain itu, susunan MPR pun mengalami perubahan karena Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum mengalami perubahan berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan

---

[15] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Cetakan ke-1, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 12.

[16] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Cetakan ke-1, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 74.

[17] Lihat: Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) serta Pasal 7 A UUD 1945. Baca juga: Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 154 – 155.

Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Ketentuan ini secara jelas menyatakan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR), tetapi juga terdiri dari unsur-unsur fungsional (golongan), dan daerah supaya masing-masing unsur itu terwakili dalam majelis sehigga MPR itu betul-betul merupakan penjelmaan rakyat. Akan tetapi, setelah Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dilakukan perubahan yang berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang", maka hal ini telah menghapuskan unsur utusan golongan dan utusan daerah menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menurut Bagir Manan, penghapusan unsur utusan golongan ini lebih didorong oleh pertimbangan pragmatik daripada konseptual dengan alasan: *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan daerah diamksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintahan, di samping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.[18]

Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut:[19] *Pertama*, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. *Kedua*, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai *supreme body* yang memiliki kewenangan tertinggi tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. *Ketiga*, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam

[18] Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 75.

[19] Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945", *Makalah* disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema "Pembangunan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan", yang diselenggarakan oleh Bada Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003, hlm. 5 – 6.

perubahan UUD 1945. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip "supremasi parlemen" dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. *Keempat*, dengan diadopsinya prinsip pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6 A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi langsung oleh rakyat.

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR sebagai lembaga legislatif secara umum tugas dan wewenangnya terdiri atas 3 (tiga) fungsi:[20] *Pertama*, fungsi legislasi yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *Kedua*, fungsi anggaran yaitu fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD. *Ketiga*, fungsi pengawasan yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

Dari ketiga fungsi DPR itu, fungsi legislasilah yang telah bergeser dari kekuasaan presiden untuk membuat undang-undang seperti diatur dalam Pasal 5 UUD 1945, berubah menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) dan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 UUD 1945).[21] Dengan adanya perubahan tersebut, presiden tidak lagi memiliki peran yang lebih menonjol daripada DPR dalam membuat undang-undang, sehingga DPR harus lebih berperan dalam membuat undang-undang karena DPR telah berubah menjadi pemegang utama dalam kekuasaan fungsi legislasi.

---

[20] Penjelasan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

[21] Hal ini terjadi sebagai akibat dari Perubahan Pertama terhadap UUD 1945, pada tanggal 19 Oktober 1999 dalam Sidang Umum MPR yang telah berlangsung dari tanggal 14 – 21 Oktober 1999. Pasal 20 ayat (1) yang baru dari UUD 1945 menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Selanjutnya ayat (2) menyatakan: "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu". Kemudian ayat (4) nya menyatakan: "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan".

Menurut Jimly Asshiddiqie,[22] berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 dapat dipahami bahwa: *Pertama*, lembaga legislasi atau legislator adalah DPR, bukan presiden dan apalagi DPD; *Kedua*, Presiden adalah lembaga yang mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR resmi menjadi undang-undang; *Ketiga*, RUU yang telah resmi SAH menjadi undang-undang (UU) wajib diundangkan sebagaimana mestinya; *Keempat*, setiap RUU dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam persidangan DPR. Dalam hal RUU berasal dari inisiatif DPR, maka institusi DPR sebagai satu kesatuan akan berhadapan dengan presiden sebagai satu kesatuan institusi yang dapat menolak usul inisiatif DPR itu seluruhnya ataupun sebagian materinya. Dalam hal demikian maka RUU yang diajukan oleh DPR itu tidak dapat lagi diajukan dalam persidangan DPR masa itu. Posisi presiden dan DPR dalam hal ini dapat dikatakan saling berimbang. Disatu pihak, dalam proses pembahasan materi RUU, posisi presiden/pemerintah lemah karena harus berhadapan dengan DPR sebagai satu kesatuan institusi. Dalam hal ini, presiden tidak dapat lagi memanfaatkan dukungan partai politiknya sendiri yang ada di DPR untuk mendukung kebijakan pemerintah mengenai materi RUU yang sedang dibahas. Akan tetapi, di pihak lain, presiden/pemerintah mempunyai posisi yang kuat karena dapat mem *veto* dengan cara menolak untuk memberikan persetujuan atas sesuatu materi ataupun keseluruhan materi RUU yang bersangkutan.

Kelima, dalam hal RUU itu datang dari Presiden, maka seperti terhadap RUU inisiatif DPR, pembahasannya pun dilakukan secara bersama-sama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal ini, yang berhak menolak seluruhnya ataupun sebagiannya adalah DPR sebagai institusi. Jika RUU itu ditolak seluruhnya oleh DPR, maka RUU itu juga tidak dapat lagi diajukan dalam persidangan DPR masa yang bersangkutan. Dalam forum pengambilan putusan oleh DPR dapat terjadi bahwa sesuatu materi ataupun seluruj materi RUU yang bersangkutan diputuskan dengan pemungutan suara dalam rapat paripurna DPR. Dalam hal demikian, presiden/pemerintah tidak mempunyai *voting rights* sama sekali. Maka dapat dikatakan bahwa dalam hal ini DPR mempunyai kedudukan yang lebih kuat daripada presiden/pemerintah, karena DPR lah yang memutuskan, bukan presiden. Jika sebagian materi RUU itu, tidak mendapat persetujuan DPR berarti materi yang bersangkutan

[22] Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 12 – 13.

harus dikeluarkan dari RUU yang bersangkutan, dan secara *a contrario*, juga tidak dapat diajukan lagi untuk diatur dengan atau dalam UU lain dalam persidangan DPR masa itu.

Keenam, setelah suatu RUU mendapat persetujuan bersama yang ditandai oleh pengesahannya dalam rapat paripurna DPR, maka RUU yang bersangkutan secara substantif atau secara materiel telah menjadi UU, tetapi belum mengikat umum karena belum disahkan oleh presiden serta diundangkan sebagaimana mestinya. Karena, RUU yang telah mendapat persetujuan dalam rapat paripurna DPR itu secara materiel tidak dapat lagi diubah meskipun presiden tidak menyetujui isinya. RUU itu akan berubah menjadi resmi mengikat umum semata-mata karena (a) faktor pengesahan oleh presiden dengan cara menandatangani naskah UU itu, dan (b) faktor tenggang waktu 30 hari sejak pengambilan keputusan atas RUU tersebut dalam rapat paripurna DPR. Dengan demikian, secara materiel, proses pembentukan UU telah selesai (*final*) dengan telah diambilnya putusan dalam rapat paripurna DPR yang mengesahkan RUU yang telah dibahas bersama. Karena itu, dapat dibedakan adanya dua instansi pengesahan suatu RUU, yaitu pengesahan materiel oleh DPR dan pengesahan formil oleh presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945. Tindakan pengesahan materiil itu dilakukan melalui pengambilan putusan akhir oleh DPR atas suatu RUU dalam sidang atau rapat paripurna DPR. Sedangkan tindakan pengesahan formil dilakukan oleh presiden dengan cara membubuhkan tandatangan pada bagian akhir naskah UU. Selanjutnya, atas perintah presiden, UU yang bersangkutan diundangkan dengan cara menempatkannya dalam registrasi Lembaran Negara dengan memberikan nomor registrasi dan pembuatan salinan oleh Sekretaris Negara, dan penerbitan Lembaran Negara yang bersangkutan sebagaimana mestinya.

c. *Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*

Sebagaimana halnya dengan DPR, DPD sebagai lembaga baru hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 juga merupakan lembaga negara yang anggota-anggotanya mewakili rakyat, hanya saja keterwakilan itu untuk rakyat masing-masing provinsi di Indonesia dalam jumlah wakil yang sama dalam DPD.[23]

---

[23] Ketentuan tentang keanggotaan DPD ini diatur dalam Pasal 51 dan 52 UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menegaskan bahwa daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah provinsi. Jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat) orang. Kemudian Pasal 32 menentukan bahwa DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, dan selanjutnya Pasal 33 menegaskan: 1). Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang; 2). Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3

Keberadaannya di samping DPR berkedudukan sama sebagai lembaga legislatif, namun tidak berarti bahwa UUD 1945 menganut sistem dua kamar (*bicameral*). Karena dalam sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) kedua kamar tersebut diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Artinya, setiap rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis Tinggi). Majelis tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya RUU yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau Majelis Rendah mempunyai hak amandemen, Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amandemen. Berdasarkan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur DPD, lembaga ini tidak mempunyai tugas dan wewenang seperti itu. Bahkan dalam UUD 1945 ditentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Oleh karena itu, UUD 1945 tidak menganut sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) melainkan sistem dua kamar semu. Di lingkungan PAH I BP-MPR muncul istilah *soft bicameralism*.[24]

Maka, meskipun sifatnya terbatas DPD yang merupakan lembaga perwakilan daerah dengan kedudukannya sebagai lembaga negara mempunyai fungsi legislasi (terbatas), fungsi pertimbangan (terbatas), dan fungsi pengawasan (terbatas). Keterbatasan ketiga fungsi DPD tersebut dalam arti tidak melihat keseluruhan fungsi yang pada umumnya ada pada Majelis Tinggi sebagaimana telah disebutkan di atas, yang juga diatur dalam UUD 1945 sebagai berikut :

1) Fungsi Legislasi :

   Fungsi legislasi DPD ini diatur dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD 1945, bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan :

   a) Otonomi daerah;
   b) Hubungan pusat dan daerah;
   c) Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah;

---

jumlah anggota DPR; 3). Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden; dan 4). Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia.

[24] Sri Soemantri M., "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah", dalam Janedjri M. Gaffar, dkk. (Ed.), *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cetakan ke-1, Setjen MPR-UNDP, Jakarta, 2003, hlm. 18 – 19.

d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta
e) Hal-hak yang berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah.

2) Fungsi Pertimbangan

Fungsi pertimbangan DPD ini diatur dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945, bahwa fungsi pertimbangan DPD tersebut disampaikan kepada DPR yang berkaitan dengan :

a) Rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara; serta
b) Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

3) Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan DPD ini diatur dalam Pasal 22 D ayat (3), bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai :

a) Otonomi daerah;
b) Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah;
c) Hubungan pusat dan daerah;
d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
e) Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara;
f) Pajak;
g) Pendidikan; dan
h) Agama.

Dari masing-masing ketiga fungsi DPD yang serba dalam keadaan terbatas itu, menunjukkan bahwa keberadaan DPD di samping DPR tidap dapat disebut bahwa sistem parlemen di Indonesia menganut *bicameralisme* dalam arti yang sebenarnya, karena kedua kamar itu (DPD dan DPR) tidak berkedudukan sama-sama kuat. Artinya, kedudukan DPR lebih kuat daripada DPD karena sampai pada tingkat keputusan menjadi wewenang DPR, sedangkan DPD hanya memberikan pertimbangan saja kepada DPR.

Kini, setelah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK-RI) mengabulkan permohonan hak uji materi yang telah diajukan DPD itu sendiri terhadap sejumlah pasal dalam UU No. 27/2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan. Maka DPD sekarang memiliki hak dan kewenangan yang sama di bidang legislasi dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU sejak pembahasan tingkat pertama oleh Komisi atau Panitia Khusus DPR. Hak dan kewajiban itu, antara lain, menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas daftar inventarisasi masalah, serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan tingkat satu. DPD juga menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat dua dalam rapat paripurna DPR sampai tahap sebelum persetujuan. Namun, MK tetap berpedoman pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 bahwa DPD tidak ikut memberikan persetujuan terhadap RUU untuk menjadi UU karena Pasal 20 ayat (2) tersebut hanya menyebutkan bahwa persetujuan dilakukan oleh Presiden dan DPR.

Dengan putusan MK itu, hak konstitusional DPD berdasarkan Pasal 22 D UUD 1945 telah dikembalikan oleh MK yang sempat diprediksi wewenangnya oleh UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Berikut ini disajikan perbandingan kewenangan DPD di bidang legislasi antara sebelum dan sesudah dilakukannya uji materiil terhadap UU No. 12/2011 dan UU No. 27/2009 sebagai berikut :[25]

Kewenangan Legislasi DPD – RI

Sebelum Uji Materi	Setelah Uji Materi
DPD tidak memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam program legislasi nasional; Pembahasan RUU di bidang tertentu tidak mengikutsertakan DPD	DPD memiliki kewenangan ikut serta mengajukan dan membahas program legislasi nasional terkait: 1. Perimbangan keuangan pusat-daerah; 2. Otonomi Daerah; 3. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; dan 4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain. Kedudukan DPD setara dengan DPR dan Presiden; dan RUU dibahas oleh tiga lembaga, bukan dua lembaga negara.

[25] Harian *Kompas*, Kamis 28 Maret 2013, hlm. 5.

Meski putusan MK di atas belum memutuskan DPD – RI lantaran tidak memiliki kewenangan untukmemberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU, akantetapi putusan MK tersebut sedikit memperkuat kewenangan DPD - RI di bidang legislasi seperti yang dapat dibaca dari keterangan perbandingan kewenangan legislasi DPD – RI di atas. Oleh karena itu, ke depan proses legislasi tidak lagi diminopoli oleh DPR – RI, meski putusan MK-RI tersebut di atas bukanlah terobosan yang signifikan bagi penguatan riil fungsi legislasi DPD – RI.

d. Presiden dan Wakil Presiden

UUD 1945 sebagai konstitusi negara RI mengatur secara lebih rinci tentang kekuasaan presiden dibandingkan dengan lembaga znegara lainnya. Hal ini disebabkan presiden memegang kekuasaan yang luas,[26] baik di bidang pemerintahan (eksekutif), bidang perundang-undangan (legislatif) maupun kekuasaannya sebagai kepala negara.[27] Oleh karena itu, kekuasaan presiden menurut UUD 1945 dapat dibagi dalam 3 (tiga) bidang kekuasaan sebagai berikut :

---

[26] Kekuasaan presiden yang besar dan luas itu, menurut Dahlan Thaib adalah sebagai konsekuensi logis dari kedudukan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang di dalam UUD 1945 daepat dijumpai pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 15, yaitu meliputi: a) Kekuasaan eksekutif, b) Kekuasaan administratif, c) Kekuasaan legislatif, d) Kekuasaan militer, dan f) Kekuasaan diplomatik (Lihat: Dahlan Thaib, *Implementasi.........*, *Op. Cit.*, hlm. 31). Kemudian setelah UUD 1945 mengalami amandemen (amandemen ke-4), terdapat penambahan satu pasal lagi (pasal 16) yang memberikan kekuasaan kepada presiden untuk membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden.

[27] Hal ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia tidak menganut sistem presidentil murni, karena dalam sistem presidentil murni pada pokoknya, tidak lagi perlu dipersoalkan mengenai pembedaan atau apalagi pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Pembedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan sistem pemerintahan presidentil cukup memiliki presiden dan wakil presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu, dalam praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 selama ini para ahli cenderung menyebutnya *quasi presidentil* atau *sistem campuran* dalam konotasi negatif, karena banyak mengandung distorsi apabila dikaitkan dengan sistem demokrasi yang mempersyaratkan adanya mekanisme hubungan *checks and balances* yang lebih efektif di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Karena itu, dengan empat perubahan pertama UUD 1945, khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan presiden langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR, maka anutan sistem pemerintahan Indonesia menjadi makin tegas menjadi sistem pemerintahan presidentil (Lihat: Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm. 21).

1) Kekuasaan Presiden di Bidang Pemerintahan (Eksekutif)

Kekuasaan presiden dalam bidang pemerintahan (eksekutif) dapat dilihat pada pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintah menurut Undang-undang Dasar*. Kemudian ayat (2) nya menyebutkan bahwa: *Dalam menjalankan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden*. Selain dibantu oleh seorang wakil presiden, presiden di dalam menjalankan kekuasaannya di bidang pemerintahan (eksekutif) juga dibantu oleh menteri- menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden (Pasal 17 UUD 1945).

Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dalam implementasinya dapat dibedakan antara penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat *umum* dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat *khusus*. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat *umum* adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara dan presiden sebagai pemimpin tertinggi. Tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan administrasi negara melipti lingkup yang sangat luas, sesuai dengan tugas-tugas dan wewenang negara atau pemerintah yang dapat dikelompokkan kedalam beberapa golongan sebagai berikut :[28]

a) Tugas dan Wewenang Administrasi di Bidang Keamanan dan Ketertiban Umum;[29]
b) Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
c) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum;[30] dan
d) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.[31]

---

[28] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan ke-2, FH- UII Press, Yogyakarta, 2003m hlm. 122 – 125.

[29] Tugas dan wewenang ini merupakan tugas yang paling awal dalam pembentukan negara dan pemerintahan yang ditujukan pada usaha memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum, sebagaima juga tujuan dari pembentukan pemerintahan Indonesia merdeka, yaitu "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia" (Pembukaan UUD 1945).

[30] Tugas dan wewenang ini lazimnya disebut *public services* untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*the service state*). Pelayanan umum ini meliputi penyediaan fasilitas umum seperti: jalan, taman, dan lapangan olah raga termasuk di dalamnya perizinan, pemberian dispensasi, subsidi atau bentuk-bentuk bantuan lain, yang sekaligus mengandung pula fungsi pengawasan dan ketertiban (Lihat: Bagir Manan, *Lembaga Kepresudenan*, *Ibid.*, hlm. 124.)

[31] Ketentuan mengenai tugas dan wewenang ini dapat dilihat baik di dalam Pembukaan, Batang

Sedangkan kekuasaan presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat *khusus*, adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang yang secara konstitusional ada pada presiden pribadi yang memiliki sifat *prerogatif* (di bidang pemerintahan). Tugas dan wewenang tersebut adalah *presiden sebagai pemimpin tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri*, dan *hak memberi gelar* dan *tanda jasa*.[32]

2) Kekuasaan Presiden di Bidang Legislatif

Kekuasaan presiden di bidang legislatif juga sangat luas, karena di samping memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang yang bekerjasama dengan DPR,[33] Presiden juga berwenang membuat peraturan perundang-undangan sendiri atas dasar kewenangan mandiri, maupun yang didasarkan pada pelimpahan dari suatu undang-undang. Kewenangan mandiri dalam membentuk peraturan perundang-undangan ada yang bersifat "normal" atau "biasa", dan ada pula yang "tidak normal" atau "luar biasa". Luasnya kekuasaan presiden di bidang legislatif meliputi :[34]

a) Kekuasaan membentuk undang-undang;[35]
b) Kekuasaan membentuk peraturan pemerintah;[36]

Tubuh, maupun Penjelasan UUD 1945 (meskipun berdasarkan Perubahan Keempat UUD 1945 Penjelasan UUD 1945 tersebut ditiadakan, tetapi kajian tentang prinsip-prinsip yang terdapat di dalamnya tetap penting). Diantaranya keterangan mengenai kewajiban negara atau pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, membangun sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang bersendikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*Ibid.*, hlm. 125).

[32] Lihat: Pasal 10, Pasal 11, Pasal 13, dan Pasal 15 UUD 1945.

33 Meskipun dalam Perubahan Kedua UUD 1945 dinyatakan presiden hanya mempinyai hak inisiatif, sedang kekuasaan membentuk undang-undang (UU) ada pada DPR, namun perubahan ini tidak mengurangi pengertian bahwa UU dibuat bersama oleh DPR dan Presiden sebagaimana Pasal 5 ayat (1) lama. Apalagi Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa setiap Rancangan Undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

34 Bagir Manan, *Ibid.*, hlm. 128 – 152.

[35] Dalam pembentukan undang-undang ada empat bentuk keikutsertaan presiden, yaitu: 1) Perancangan, 2) Pembahasan di DPR yang diwakili oleh Menteri, 3) Presiden menolak (tidak) mengesahkan RUU yang sudah disetujui DPR, dan 4) Pengesahan dan pemuatan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

[36] Lihat: Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Jadi, Peraturan Pemerintah (PP) ditetapkan oleh presiden didasarkan pada UU tertentu untuk melaksanakan UU itu, atau berdasarkan pertimbangan presiden untuk melaksanakan suatu UU. Maka, materi muatan PP tidak terpisahkan dari materi muatan undang-undang.

c) Kewenangan menetapkan keputusan presiden;[37] dan

d) Kekuasaan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).[38]

3) Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara

Sebagaimana telah dikatakan di atas, bahwa dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945 presiden di samping sebagai kepala pemerintahan juga sebagai kepala negara. Kewenangan presiden sebagai kepala negara yang menurut Bagir Manan merupakan kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat *khusus*, meliputi kewenangan yang tercakup mulai dari Pasal 10 hingga Pasal 15 UUD 1945 sebagai berikut :

a) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10);

b) Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11);

c) Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12);

d) Mengangkat duta dan konsul (Pasal 13);

e) Memberi grasi dan rehabilitasi serta amnesti dan abolisi (Pasal 14); dan

f) Memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya (Pasal 15).

zDari keseluruhan kewenangan presiden sebagai kepala negara sebagaimana yang diatur pada Pasal 10 hingga Pasal 15 UUD 1945 di atas, kini pasca amandemen UUD 1945 apa yang disebut hak *prerogatif* presiden sebagai kepala negara telah dibatasi, baik oleh lembaga lain seperti DPR dan Mahkamah Agung (MA) maupun oleh perundang-undangan. Wujud dari pembatasan hak *prerogatif* presiden tersebut misalnya, kekuasaan presiden

---

[37] Ada dua macam keputusan presiden: 1) Keputusan presiden yang melekat pada kewenangan presiden baik dalam rangka menjalankan administrasi negara yang umum maupun yang khusus yang bersumber pada kewenangan yang bersifat *prerogatif* dan 2) Keputusan presiden yang bersifat delegasi untuk melasanakan UUD, UU, atau PP. Maka, materi muatan keputusan presiden ada yang berisi ketetapan (*beschiking*) dan ada yang bersifat mengatur. Keputusan presiden yang bersifat mengatur dapat dibenarkan, sepanjang hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara, tidak boleh mengenai hal-hal yang bersifat ketatanegaraan.

38 Wewenang ini merupakan wewenang yang luar biasa bagi presiden di bidang legislatif, sedangkan kewenangan yang lainya di bidang ini merupakan wewenang biasa, seperti: ikut membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan presiden. Wewenang ini diatur dalam Pasal 22 UUD 1945.

sebagaimana ditentukan dalam Pasal 13, 14, dan 15 UUD 1945, yang semula – sebelum amandemen UUD 1945 – merupakan kekuasaan yang menjadi kewenangan *khusus* atau hak *prerogatif* presiden,[39] kini ketiga pasal tersebut telah diamandemen yang membatasi (mengurangi) ketiga kekuasaan presiden yaitu harus dibagi dengan lembaga negara lainnya, sehingga ketiga kekuasaan itu dapat dikatakan bukan lagi menjadi hak *prerogatif* presiden. Ketiga pasal tersebut kini setelah diamandemen berbunyi sebagai berikut :

Pasal 13 UUD 1945 :

(1) *Presiden mengangkat duta dan konsul*

(2) *Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan DPR*

(3) *Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.*

Pasal 14 UUD 1945 :[40]

(1) *Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA).*

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR

Pasal 15 UUD 1945:

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

---

[39] Pasal 13 :

(1) *Presiden mengangkat duta dan konsul*

(2) Presiden menerima duta negara lain

Pasal 14 : *Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi*

Pasal 15 : *Presiden memberi gelaran, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.*

[40] Urgensi pertimbangan MA bagi presiden dalam memberikan grasi dan rehabilitasi karena dua alasan: (1) Grasi dan rehabilitasi itu merupakan proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesti dan abolisi ini lebih bersifat politis dan (2) Grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal. Oleh karena itu, MA sebagai lembaga peradilan tertinggi merupakan lembaga negara yang paling tepat memberikan pertimbangan kepada presiden mengenai hal itu karena grasi menyangkut putusan hakim, sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim. Sedangkan DPR memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena di dasarkan pada pertimbangan politik. (Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, hlm. 190. Baca juga: Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 189).

Sedangkan kekuasaan presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 UUD 1945, meskipun kedua pasal tersebut tidak mengalami amandemen, akan tetapi kewenangan presiden yang diatur di dalamnya bersifat tidak mutlak karena adanya ketentuan lain yang harus menjadi pertimbangan presiden dalam mengimplementasikan kewenangannya. Misalnya dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11) disyaratkan adanya persetujuan dari DPR. Sementara syarat untuk menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12) dan akibat keadaan bahaya itu harus ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karena itu, kewenangan presiden sebagai kepala negara sebagaimana diatur pada Pasal 11 dan Pasal 12 UUD 1945 sering disebut sebagai kekuasaan yang bersifat administratif, karena merupakan implementasi dari peraturan perundang-undangan atau nasihat (masukan) suatu lembaga tinggi negara lainnya. Dengan demikian, kewenangan presiden sebagai kepala negara sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 UUD 1945 bukan merupakan kewenangan *khusus* (hak prerogatif) presiden lagi.

e. Mahkamah Agung (MA)

MA dalam perspektif sistem dapat dilihat dari dua aspek; *pertama*, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia MA merupakan salah satu lembaga tinggi negara; *kedua*, dalam sistem peradilan MA merupakan pengadilan negara tertinggi. Sebagai salah satu lembaga tinggi negara, tugas pokok MA adalah menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 :

> *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

Dari ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 tersebut, cabang kekuasaan kehakiman kini dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang berpuncak pada MA dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sesuai dengan prinsip-prinsp pemisahan kekuasaan, fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, maka demikian halnya cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada

kekuasaan kehakiman yang juga dapat dipahami mempunyai dua pintu yaitu MA dan MK.[41]

Sedangkan sebagai pengadilan negara tertinggi kedudukan MA diatur dalam Pasal 11 UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman jo. Pasal 2 UU No. 14 Tahun 1985 Tentang MA yang kini sudah dirubah menjadi UU No. 5 Tahun 2004 Tentang MA,[42]yaitu sebagai pengadilan tertinggi dari lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Selain perubahan UU tentang MA tersebut, juga telah dilakukan perubahan terhadap UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dengan UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 dan telah dicabut dengan UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Melalui perubahan tersebut, telah diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah stau atap di bawah kekuasaan MA.[43]

Kebijakan sistem peradilan satu atap merupakan upaya memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang mandiri dan merdeka,[44] sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum.[45] Jaminan atas kemandirian kekuasaan

---

[41] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan* ..... *Op. Cit.*, hlm. 82 – 83.

42 UU No. 5 Tahun 2004 Tentang MA ini merupakan UU terbaru yang memuat perubahan terhadap berbagai substansi UU sebelumnya yaitu UU No. 14 Tahun 1985 Tentang MA. Perubahan tersebut di samping guna disesuaikan dengan arah kebijakan yang telah ditetapkan dalam amandemen UUD 1945, juga didasarkan atas UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang baru menggantikan UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan UU sebelumnya (UU. No. 14 Tahun 1970).

[43] Lihat: Ketentuan Peralihan Pasal 42 – 45 UU No 4 Tahun 2004 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman (Baca juga: Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 49).

44 Harus dibedakan antara pengertian *mandiri* dan *merdeka* atau *independen* dalam kekuasaan kehakiman. *Mandiri* artinya di bawah atap sendiri, tidak berada di bawah atap departemen atau badan lain (di luar lembaga yudisial). Sedangkan *merdeka* atau *independen* adalah kebebasan hakim di dalam memutus sesuatu perkara dari pengaruh eksekutif maupun segala kekuasaan negara lainnya dan merdeka dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak-pihak ekstra yudisial, kecuali hal-hal yang diizinkan oleh undang-undang (Lihat: A. Hamzah, "Kemnadirian dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman", *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Buku 2*, BPHN-Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2003, hlm. 111.

45 Reformasi di bidang hukum menjadi prasyarat mutlak bagi upaya pembangunan konsepsi negara demokrasi Indonesia. Maka reformasi Indonesia yang terjadi pada kurun waktu 1998 – 2002,

kehakiman dapat dilihat pada ketentuan Pasal 13 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 4 Tahun 2004 yaitu :

Pasal 13 ayat (1) :

Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Ayat (3) :

Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur dalam undang-undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing.

Sedangkan jaminan kemerdekaan dan kebebasan kekuasaan kehakiman, selain telah dijamin dalam konstitusi yaitu pada Pasal 24 UUD 1945 juga telah dijamin dalam peraturan organik yaitu dalam Pasal1 dan Pasal 4 ayat (3) UU No. 4 Tahun 2004 sebagai berikut :

Pasal 1 :

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Pasal 4 ayat (3) :

Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Sebelum perubahan UUD 1945 jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya terdapat di dalam penjelasannya, maka setelah terjadinya perubahan terhadap UUD 1945 jaminan tersebut secara eksplisit disebutkan dalam Batang Tubuh, seperti dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan kehakiman dalam susunan kekuasaan negara ditempatkan

---

terutama di bidang ketatanegaraan betul-betul telah terjadi perubahan dari sistem ketatanegaraan yang berkarakter otoritarian menuju perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis. Satjipto Rahardjo memberikan pandangan bahwa reformasi hukum adalah suatu perubahan hukum dengan kualitas tertentu yang bersifat mendasar, sehingga padanan bagi reformasi hukum bukan "perubahan hukum", melainkan "perombakan hukum". Reformasi adalah perubahan yang berkualitas paradigmatik (Baca: Satjipto Rahardjo, "Keluasan Reformasi Hukum", *Kompas*, 8 Mei 1988).

sebagai kekuasaan yang bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Sebenarnya gagasan sistem satu atap (*one roof system*) lembaga peradilan di Indonesia, sudah pernah diperdebatkan pada saat membahas Rancangan Undang-undang (RUU) No. 14 Tahun 1970. Gagasan tersebut selain dituntut para hakim juga didukung oleh para advokat dan kalangan praktisi hukum. Namun, gagasan tersebut pupus lantaran pemerintah dalam hal ini Menteri Kehakiman bersikukuh pada pendiriannya hingga lahirlah Pasal 11 UU No. 14 Tahun 1970 yang telah mereduksi kemandirian dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman melalui kebijakan sistem peradilan dua atap, hal tersebut oleh banyak sarjana dianggap sebagai keberhasilan eksekutif dalam mensentralisasikan kekuasaan.[46]

Dengan didahului oleh Ketetapan MPR No. X/MPR/ 1998 yang menetapkan kekuasaan kehakiman bebas dan terpisah dari kekuasaan eksekutif,[47] kebijakan satu atap ini kemudian diatur dan dijabarkan dalam UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU No. 14 Tahun 1970 dan telah dicabut serta dinyatakan tidak berlaku oleh UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh peradilan dalam lingkungan :

1. Peradilan umum yang merupakan peradilan bagi rakyat pada umumnya di bidang perkara perdata maupun pidana;
2. Peradilan agama yang merupakan peradilan bagi perkara-perkara perdata antar orang Islam antara lain perkawinan, talak, dan rujuk;

---

[46] Lihat: RUU No. 14 Tahun 1970. Pasal 11 UU No. 14 Tahun 1970 ini terdiri dari dua ayat:

Ayat (1): Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut dalam Pasal 10 ayat (1); (peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan PTUN) organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan.

Ayat (2): Mahkamah Agung (MA) mempunyai organisasi, administrasi, dan keuangan tersendiri.

[47] Tap MPR ini lahir di awal reformasi sedang bergejolak sebagai upaya membangun sistem hukum ketatanegaraan Indonesia yang demokratis, berisi tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara oleh MPR yaitu:

1) Pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi Yufikatif dari eksekutif;
2) Menguatkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
3) Pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparatur penegak hukum agar dapat dicapai proporsionalitas, dan integritas yang utuh;
4) Memantapkan penghormatan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM) melalui penegakan hukum dan peningkatan kesadaran hukum bagi seluruh masyarakat; dan
5) Meningkatkan dukungan perangkat sarana dan prasarana hukum yang lebih menjamin kelancaran dan keberlangsungan berperannya hukum sebagai pengatur kehidupan nasional.

3. Peradilan militer yang merupakan peradilan bagi anggota militer yang terkait perkara pidana; dan
4. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang merupakan peradilan khusus yang memutus perkara atau sengketa mengenai hukum tata usaha negara.

Khusus mengenai peradilan agama dan peradilan militer sebelumnya merupakan peradilan yang berada di bawah pengawasan atau pembinaan dari pemerintah. Peradilan agama berada di bawah pengawasan Departemen Agama, sedangkan peradilan militer berada di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan yang keduanya merupakan bagian dari lembaga eksekutif. Sementara peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) secara finansial masih bergantung kepada Departemen Kehakiman. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 itu, maka peradilan yang berada di luar empat lingkungan peradilan tersebut di atas dikualifikasikan sebagai suatu peradilan khusus.[48] Peradilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu dari empat lingkungan peradilan tersebut di atas.[49] Oleh karena itu, kedudukan dari macam-macam peradilan khusus tersebut tetap berada di bawah satu atap yaitu di bawah pengawasan MA. Kini, MA tidak hanya mengurusi pembinaan para hakim tetapi juga menangani organisasi, administrasi, dan finansial yang sebelumnya diatur oleh Departemen Kehakiman Dan HAM sehingga beberapa fungsi yang melekat pada MA baik sebagai lembaga tinggi negara mapun sebagai pengadilan negara tertinggi dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman adalah sebagai berikut :[50]

1. Fungsi bidang peradilan;
2. Fungsi bidang pengawasan;
3. Fungsi bidang pemberian nasihat;

[48] Peradilan khusus yang dimaksud dalam ketentuan ini antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan pengadilan pajak di lingkungan peradilan tata usaha negara. Selain itu, Pengadilan Syari'ah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam juga merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama, sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum, sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum (Lihat: Penjelasan UU No. 4 Tahun 2004).

[49] Pasal 15 UU. No. 4 Tahun 2004.

[50] A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Cetakan ke-1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 183.

4. Fungsi bidang pengaturan;
5. Fungsi bidang administrasi; dan
6. Fungsi bidang tugas dan kewenangan lainnya.

Selain tugas pokok MA adalah menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana keterangan di atas, MA juga memiliki kewenangan untuk menguji terhadap peraturan perundang-undangan.[51] Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) UU No. 4 Tahun 2004 menegaskan, MA mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan ini juga diatur dalam Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 yang diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 yang menyatakan sebagai berikut :[52]

1. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang;
2. Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi; dan
4. Pencabutan peraturan perundang-perundangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

---

[51] Menurut Jimly Asshiddiqie, hak uji (*judicial review*) merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif. Dalam pengertian *judicial review* itu terdapat pula pengertian mengenai pengujian kembali, tidak saja terhadap produk legislatif dan eksekutif, tetapi juga terhadap produk putusan hakim sendiri. Contoh, Indonesia mengenal adanya lembaga Peninjauan Kembali (PK) oleh MA. Pemberian kewenangan hak uji (*judicial review*) kepada hakim merupakan penerapan prinsip "check and balances" berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (yang dipercaya dapat lebih menjamin perwujudan gagasan demokrasi dan cita negara hukum/*rechtsstaat* ataupun *rule of law*) (Jimly Asshiddiqie, "Judicial Review: Kajian atas Permohonan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 Tentang TGPTPK", *Makalah* dalam dictum edisi 1, Tahun 2002, hlm. 37. Baca juga: Fatkhurohman, dkk., *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Cetakan ke-1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 25).

[52] Baca juga: Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Cetakan ke-1, UII-Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 115.

Di dalam UU No. 5 Tahun 2004 Tentang MA, ketentuan tentang wewenang pengujian peraturan perundang-undangan terdapat tambahan satu pasal yaitu pasal 31 A yang berbunyi sebagai beriut :[53]

1. Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada MA, dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia;
2. Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat :
   a. Nama dan alamat pemohon
   b. Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan, dan wajib menguraikan dengan jelas bahwa :
      1) Materi muatan ayat, pasal, dan / atau bagian peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan / atau
      2) Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
3. Dalam hal MA berpendapat bahwa pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima;
4. Dalam hal MA berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan;
5. Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud oleh ayat (4) di atas, amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan / atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
6. Dalam hal peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/ atau tidak bertentangan dalam pembentukannya, amar putusan menyatakan permohonan ditolak; dan
7. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diatur oleh MA.

Berdasarkan wewenang MA yang diberikan oleh Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985, maka dikeluarkanlah Peraturan MA yang disingkat dengan

[53] *Ibid.*, hlm. 115 – 116.

PERMA. PERMA yang pertama kali dikeluarkan oleh MA untuk mengatur hukum acara hak uji materiil adalah PERMA No. 1 Tahun 1993.

f. Mahkamah Konstitusi (MK)

Sebagaimana Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang telah menegaskan bahwa pelaksanaan kekuasaan kehakiman, selain dilaksanakan oleh MA juga dilaksanakan oleh MK. Ada tiga pasal pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang mengatur tentang MK yaitu Pasal 7 B, Pasal 24 dan Pasal 24 C tang antara lain menegaskan bahwa MK berada pada ruang lingkup kekuasaan kejakiman sekaligus merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Keberadaan MK yang telah diletakkan dalam bidang kekuasaan kehakiman, dapat dikatakan telah sejalan dengan perubahan paradigma ketatanegaraan yang terjadi dalam perubahan UUD 1945. Perubahan yang telah menggeser paradigma pembagian kekuasaan (*distribution of power*) ke paradigma pemisahan kekuasaan secara jelas dan tegas (*separation of power*).[54] Selain itu, dalam suatu negara hukum yang demokratis konstitusional keberadaan MK yang diletakkan dalam bidang kekuasaan kehakiman begitu urgennya karena beberapa hal sebagai berikut :[55]

1) Menurut konsepsi negara hukum, unsur pokok dari negara hukum adalah adanya lembaga kekuasaan kehakiman (cq. Mahkamah Konstitusi). Apalagi dalam negara hukum modern;
2) Menurut konsepsi demokrasi, lembaga kekuasaan kehakiman (c/q. Mahkamah Konstitusi) memegang peranan penting untuk menjaga tetap terlaksananya kemauan rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara, yang dalam realisasinya sebagian dilakukan oleh lembaga perwakilan; dan
3) Menurut konsepsi konstitusi, dalam suatu negara harus ada pembagian dan pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia. Kehadiran MK dapat mendorong penguatan terhadap dasar-dasar konstitusionalisme tersebut dan juga dapat melakukan kontrol terhadap konstitusionalitas pelaksanaan kekuatan politik yang ada, agar jangan sampai menyimpang dari konstitusi.

[54] KRHN dan Kemitraan, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2003, hlm. 7.

[55] Fatkhurohman, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 18.

Demikian halnya dengan Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia, keberadaan lembaga pengadilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka di Indonesia adalah sangat penting dikarenakan :[56]

1) Pengadilan merupakan pengawal konstitusi;
2) Pengadilan yang bebas merupakan unsur negara demokratis; dan
3) Pengadilan merupakan akar negara hukum.

Sedemikian pentingnya lembaga kekuasaan kehakiman, terutama MK yang langsung bersentuhan dengan konstitusi dan pusat kekuasaan negara sesuai dengan *rechtsidee* pembentukannya yang dimaksudkan untuk mendorong mekanisme *check* and *balances* dalam pelaksanaan kekuasaan negara; sebagai implikasi dari paham konstitusionalisme; penyelenggaraan negara yang bersih; dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.[57]

Di Indonesia, menurut Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa:

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Ayat (2)-nya menyatakan :

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dari ketentuan pasal di atas, menunjukkan bahwa *rechtsidee* pembentukan MK adalah sebagai berikut :[58]

1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara;
2) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka;
3) Ruang lingkup kekuasaan kehakiman adalah menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; dan
4) Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.

MK sebagai salah satu pelaksana kekuasaa kehakiman berdasarkan Pasal 24 C ayat (3) UUD 1945, memiliki 9 (sembilan) anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh

[56] Fatkhurohman, *Ibid.*

[57] *Ibid.*, hlm. 19.

[58] *Ibid.*, hlm. 16.

MA, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden. Selengkapnya Pasal 24 C UUD 1945 menentukan hal-hal yang berkaitan dengan MK sebagai berikut :

1) MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik;
2) MK wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan /atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar;
3) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi;
4) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara; dan
5) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Sesuai ketentuan UUD 1945, menurut Jimly Asshiddiqie MK memiliki beberapa kewenangan sebagai berikut :[59]

1) Menguji undang-undang terhadap UUD;
2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3) Memutus pembubaran partai politik;
4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
5) Memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan /atau Wapres telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindap pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan
6) Memutus pendapat DPR bahwa Presiden da / atau Wapres telah tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Presiden dan / atau Wakil Presiden.

---

[59] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan ke-1, MK-RI dan Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 2004, hlm. 198.

Semua kewenangan di atas, harus dijalankan oleh MK sebagai pendorong mekanisme *check and balances* dalam konteks pemisahan kekuasaan (pemisahan fungsi) sehingga tidak ada lagi lembaga negara yang *supreme* terhadap lembaga negara lainnya, kedudukan semua lembaga negara adalah sederajat.

g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Menurut Sri Soemantri,[60] dari keenam lembaga negara yang telah dietrangkan di atas, hanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) saja yang paling sedikit diatur dalam UUD 1945. UUD 1945 sebelum amandemen mengatur BPK dalam Pasal 23 ayat (5) yang berbunyi, bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu BPK yang peraturannya dutetapkan dengan undang-undang. Menurut ketentuan dalam ayat ini, hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga negara tersebut diberitahukan kepada DPR. Sedangkan kedudukannya terhadap pemerintah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III / MPR / 1978 yang menyatakan :

> *Badan Pemeriksa Keuangan adalah Badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah.*

Walaupun demikian, dalam melaksanakan tugas-tugasnya BPK tidak dapat menilai pemerintah. Apabila BPK dalam melaksanakan tugas-tugasnya menemukan berbagai penyimpangan dan penyelewengan yang dilakukan oleh aparat pemerintah, maka hasil pemeriksaan BPK tersebut diberitahukan kepada DPR dan DPR lah yang kemudian menindaklanjuti hasil temuan BPK melalui tugas dan hak-haknya. Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie,[61] fungsi lembaga BPK pada pokoknya lebih dekat kepada fungsi parlemen. Bahkan dapat dikatakan bahwa BPK itu adalaj mitra kerja yang erat bagi DPR dalam mengawasi kinerja pemerintahan, khususnya yang berkenaan dengan soal-soal keuangan dan kekayaan negara. Sehubungan dengan itu, pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian anggota dan pimpinan BPK hendaklah dilihat sebagai kewenangan DPR. Karena itu, pencalonan anggota BPK haruslah datang dari DPR untuk kemudian ditetapkan oleh Presiden.

Namun, setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 yang telah disahkan pada tahun 2001 perihal BPK diatur dalam bab tersendiri yaitu Bab VIII

[60] Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 117.

[61] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Op. Cit.*, hlm. 23.

A Tentang BPK yang terdeiri atas Pasal 23 E (terdiri atas tiga ayat), Pasal 23 F (dua ayat), dan Pasal 23 G (dua ayat) sehingga seluruhnya berjumlah tujuh ketentuan tentang BPK dalam ketujuh ayat dari ketiga pasal tersebut.[62] Dengan melihat Perubahan Ketiga UUD 1945 ini, minimal terdapat dua perkembangan baru pada BPK yaitu berkaitan dengan perubahan bentuk organisasi secara struktural dan menyangkut perluasan jangkauan tugas secara fungsional.[63] Perubahan bentuk organisasi yang terjadi pada BPK yang sebelumnya hanya memiliki beberapa kantor perwakilan di beberapa provinsi saja karena kedudukan kelembagaannya memang hanya terkait dengan fungsi pengawasan oleh DPR terjadap kinerja pemerintahan di tingkat pusat saja, sehingga BPK tidak mempunyai hubungan dengan DPRD karena pengertian keuangan negara ketika itu yang menjadi obyek pemeriksaan hanya terbatas pada pengertian APBN saja. Kini pelaksanaan APBN itu terdapat juga di daerah-daerah maka diperlukan ada kantor perwakilan BPK di daerah-daerah tertentu.

Sedangkan dari segi jangkauan fungsi pemeriksaan tugas BPK sekarang menjdi makin luas, yaitu terdapat tiga perluasan sebagai berikut :[64]

1) Perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas;
2) Perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di tingkat pusat tetapi juga kepada DPD, DPRD Kabupaten / Kota sesuai dengan tingkat kewenangan masing-masingl; dan
3) Perluasan juga terjadi pada lembaga atau badan-badan hukum yang menjdi obyek pemeriksaan oleh BPK yaitu dari sebelumnya

---

62 Ketiga pasal tersebut adalah Pasal 23 E UUD 1945 menentukan bahwa: (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri; (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya; (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan / atau badan sesuai dengan undang-undang; kemudian Pasal 23 F menyatakan bahwa: (1) Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden; (2) Pimpinan BPK dipilih dari dan oleh anggota; dan Pasal 23 G menentukan bahwa: (1) BPK berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi; (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai BPK diatur dengan undang-undang.

63 Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945", *Op. Cit.*, hlm. 26 – 27.

64 *Ibid.*, hlm. 27.

hanya terbatas pada lembaga negara dan / atau pemerintahan yang merupakan subyek hukum tata negara dan / atau subyek hukum administrasi negara meluas hingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subyek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN, ataupun perusahaan Swasta yang di dalamnya terdapat kekayaan negara.

Dengan demikian, BPK sebagai mitra kerja DPR di tingkat pusat telah dikembangkan pula ke daerah-daerah sehingga laporan hasil pemeriksaan BPK tidak saja harus disampaikan kepada DPR, tetapi juga kepada DPD dan juga kepada DPRD, baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten / kota. Hal ini dikarenakan obyek pemeriksaan BPK itu tidak hanya terbatas pada pelaksanaan atau realisasi APBN, tetapi juga APBD.

Ketujuh kelembagaan negara yang pengaturannya diatur di dalam UUD 1945 di atas, masuk dalam kategori lembaga-lembaga negara utama (*main state's organ*). Sedangkan dalam perkembangannya kelembagaan negara di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, ada yang masuk dalam kategori lembaga-lembaga negara bantu (*auxiliary state's organ*) yang jika dilihat dari perspektif alas hukum pembentukannya dapat diklasifikasikan sebagai berikut :[45]

1) Pembentukan kelembagaan negara berdasarkan UUD 1945, terdiri dari 18 lembaga yakni: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, Kementerian Negara, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Pemerintahan Daerah, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara RI, dan Dewan Pertimbangan Presiden ;
2) Pembentukan kelembagaan negara berdasarkan undang-undang, terdiri dari 10 lembaga yaitu: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (Komnas Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers, dan Dewan Pendidikan ; dan

[45] Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan ke-1, KRHN dan MKRI, Jakarta, 2005, hlm. 66 – 69.

3) Pembentukan kelembagaan negara berdasarkan Keputusan Presiden terdiri dari: Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan Maritim Nasional, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Pengembangan Usaha Nasional, Dewan Riset Nasional, Dewan Pembina Industri Strategis, Dewan Buku Nasional, dan Lembaga Nondepartemen yang tercatat tidak kurang dari 24 lembaga.

Merebaknya pembentukan lembaga-lembaga baru di Indonesia tidak lain merupakan implikasi dari Amandemen UUD 1945, yang telah membawa konsekuensi berubahnya struktur ketatanegaraan di Indonesia yang harus memperhatikan konsep-konsep atau ide-ide mengenai HAM dan demokrasi. Salah satu contoh yang paling signifikan dalam perkembangan dan pembentukan institusi-institusi demokratis di Indonesia adalah pembentukan komisi-komisi yang disebut juga sebagai lembaga-lembaga negara (independen) sebagaimana tersebut di atas. Demikianlah pengaturan kelembagaan negara di dalam UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, sebagai refleksi pemerintahan berdasarkan undang-undang dalam konsepsi negara hukum Indonesia.

4. Peradilan Administrasi yang Berdiri Sendiri

Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim administrasi (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Tidak terkecuali dala konsepsi negara hukum Indonesia, meskipun keberadaan peradilan administrasi merupakan ciri khas negara hukum liberal yang lebih mengutamakan perlindungan terhadap hak asasi individu. Akan tetapi, dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan cita negara Pancasila peradilan administrasio negara bukanlah merupakan unsur utama, melainkan unsur turunannya yang diturunkan dari unsur utama karena dalam cita negara Pancasila lebih mengutamakan masyarakat daripada individu, tetapi tidak berarti bahwa individu tidak mendapatkan tempat sama sekali sebagaimana pendapat Padmowahjono bahwa harkat dan martabat manusia tetap diperhatikan.[66]

---

[66] Scheltema, dalam Azhary, *Op. Cit.*, hlm. 106.

Dengan demikian, peradilan administrasi merupakan salah satu sarana untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) dengan cara melakukan pengawasan atau kontrol *judicial* terhadap pemerintahan sebagai wujud pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara.[67] Maka, kepada rakyat harus diberi kesempatan untuk menggugat pegawai atau instansi pemerintahan yang melakukan kesalahan dan yang menurut mereka dianggap merugikan mereka,[68] sehingga adanya peradilan administrasi diharapkan dapat memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara.

Selain keempat unsur-unsur negara hukum yang pengaturannya terdapat di dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagaimana tersebut di atas, dalam rangka merumuskan kembali ide-ide pokok konsepsi negara hukum itu dan pula penerapannya dalam situasi Indonesia dewasa ini, menurut Jimly Asshiddiqie dapat dirumuskan kembali adanya tiga belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ketiga belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:[69]

a. Supremasi Hukum (Supremacy of Law)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip sipremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif suprenasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan / atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian besar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *'supreme'*. Bahkan, dalam republik yang menganut presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai *'kepala negara'*. Itu sebabnya, dalam sistem presidential, tidak dikenal adanya penbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

---

[67] SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dalam Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 184.

[68] Ismail Suny, *Op. Cit.*, hlm. 7.

69 Jimly Asshiddiqie, "Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia", *Makalah*, disampaikan pada "Orasi Ilmiah dalam Rangka Dies Natalis ke- 53 Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 6 September 2004, hlm. 10 – 18.

b. Persamaan dalam Hukum (Equality before the Law)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *'affirmative actions'* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *'affirmative actions'* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

c. Asas Legalitas (Due Process of Law)

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *'rules and procedures' (regels)*. Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip *'frijs ermessen'* yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *'beleid regels' ('policy rules')* ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

d. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: *"Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely"*. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *'checks and balances'* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

e. Organ-Organ Eksekutif Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *'independen'*, seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS-HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentiian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi pro-demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai 'mulut' undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

g. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip '*independent and impartial judiciary*' tersebut di atas.

h. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara

Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan menginterpretasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya. Pentingnya mahkamah ataupun konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *'checks and balances'* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi pengujian konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya Negara Hukum Modern.

i. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas da asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai Negara Hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sesungguhnya.

j. Bersifat Demokratis (Democratische Rechtsstaat)

Dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah

masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan / atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *'absolute rechtsstaat'*, melainkan *'democratische rechtsstaat'* atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap Negara Hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

k. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (Welfare Rechtsstaat)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diiedalkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demorasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar *'rule-driven'*, yang didasarkan atas aturan hukum.

l. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekuarangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adaya partisipasi langsung ini penting karena setiap perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *'representation in ideas'* dibedakan dari *'representation in presence'*,

karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan gukum yang dijalankan oleh aparatur kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

m. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketigabelas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi di satu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha-Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa itu, dan di pihak lain pengakuan akan prinsip supremasi hukum itu juga merupakan pengejawantahan atau ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang Esa dan menisbikan kehidupan antar sesama warga yang bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.

Menurutnya, dalam sistem konstitusi Negara Indonersia, cita Negara Hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *'rechtsstaat'*, bukan *'machtsstaat'*. Dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu, dalam Perubahan Ketiga tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai ini kembali

dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Kiranya, cita negara hukum yang mengandung 13 ciri seperti uraian di atas itulah ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu sebaiknya dipahami.[70]

[70] Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 17 – 18.

Sistem Hukum Nasional

Hukum dalam perspektif ilmu, harus dipandang sebagai suatu *structured whole* atau sistem bukan *chaos* atau *mass of rules* karena hukum itu sendiri bukanlah sekedar kumpulan peraturan-peraturan yang masing-masing berdiri sendiri, justeru urgensi peraturan hukum ialah karena hubungannya yang sistematis dengan peraturan-peraturan hukum lain.[1]

Hukum sebagai suatu sistem, berarti suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut yang diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis, seperti peraturan hukum, asas hukum, dan pengertian hukum.[2] Bagi Harold J. Berman, sistem hukum ialah keseluruhan aturan dan prosedur yang spesifik yang dapat dibedakan ciri-cirinya dari kaidah-kaidah sosial yang lain pada umumnya, dan kemudian secara relatif konsisten diterapkan oleh suatu struktur otoritas yang profesional guna mengontrol proses sosial yang terjadi dalam masyarakat.[3] Pengertian yang lebih komprehensif tentang sistem hukum ini diberikan oleh Bagir Manan,[4] bahwa sistem hukum setidaknya mencakup tiga sub sistem penting, yaitu: 1)sub sistem penciptaan atau pembuatan hukum; 2)sub sistem hukum yang berkaitan dengan isi atau materi hukuim, baik berupa asas-asas hukum maupun kaidah-kaidah hukum; dan 3)sub sistem penerapan hukum dan penegakannya. Hal ini

---

[1] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Cetakan ke-4, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 115.

[2] *Ibid.*, hlm. 102. Sudikno kemudian menjelaskan lebih lanjut bahwa sistem hukum adalah suatu kesatuan hakiki dan terbagi-bagi dalam bagian-bagian yang di dalamnya setiap masalah atau persoalan ditemukan jawaban atau penyelesaiannya, *Ibid.*, hlm. 103.

[3] Harold J. Berman, *Law and Revolution*, Haevard University Press, Cambridge, 1983, hlm. 49 – 50.

[4] Bagir Manan, "Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional", *Makalah*, disampaikan pada Kuliah Pendahuluan Program Ilmu Hukum Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1 Oktober 1984, hlm. 15 – 20.

senada dengan pengertian yang diberikan oleh Lawrence M Friedmann yang menyebukan bahwa di dalam sistem hukum terdapat tiga elemen utama yaitu *substance* (substansi), *structure* (struktur), dan *legal culture* (budaya hukum).[5] Menurutnya, bagaimana pun baiknya norma hukum suatu undang-undang tanpa didukung oleh aparat penegak hukum yang handal dan dipercaya serta tanpa dukungan budaya hukum masyarakat yang bersangkutan, norma hukum tersebut akan menjadi kurang efektif sehingga ketiga elemen tersebut dideskripsikannya menjadi: 1) struktur digambarkan seperti suatu jenis "mesin" ; 2) substansi diumpamakan sebagai bahan-bahan yang dipergunakan oleh mesin untuk memproduksi sesuatu; sedangkan 3) budaya hukum dideskripsikan sebagai sesuatu yang menentukan untuk bergerak *on* atau *off* mesin tersebut dan menentukan bagaimana mesin itu digunakan.[6]

Bila dikaitkan dengan sistem hukum nasional, maka hukum di Indonesia sebagai suatu sistem tidak semata-mata terdiri atas materi hukum, tetapi di dalamnya termasuk juga aparat penegak hukum dan budaya hukum masyarakat Indonesia. Artinya, hukum sebagai suatu kesatuan sistem di dalamnya mengandung beberapa elemen; (1) elemen kelembagaan (*elemen institusional*); (2) elemen kaedah *aturan* (*elemen instrumental*); dan (3) elemen perilaku para subyek hukum yang menyandang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*elemen subyektif* dan *kultural*). Ketiga elemen itu mencakup; (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*); (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*); dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Biasanya, kegiatan terakhir lazim juga disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti yang sempit (*law enforcement*) yang di bidang pidana melibatkan peran kepolisian, kejaksaan, advokat, dan kehakiman atau di bidang perdata melibatkan peran advokat dan kehakiman. Selain itu, ada pula kegiatan lain yang sering dilupakan orang, yaitu: (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization* and *law education*) dalam arti seluas-luasnya yang juga berkaitan dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.[7]

---

[5] Lawrence M Friedman, *American Law, An Introduction*, W.W. Norton & Co., New York – London, 1984, hlm. 19 – 20.

[6] *Ibid.*, hlm. 20 – 21.

7 Jimly Asshiddiqie, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum Indonesia", *Makalah*, disampaikan pada acara seminar menyoal penegakan hukum dalam rangka lustrum XII FH-UGM di Yogyakarta, 16 Februari 2006, hlm. 2.

Kelima kegiatan itu biasanya dibagi kedalam tiga wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (I) fungsi legislasi dan regulasi, (ii) fungsi eksekutif dan administratif, serta (iii) fungsi yudikatif atau judisial.[8] Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokarsi pemerintahan, sedangkan organ judikatif adalah birokrasi aparatur penegakan hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Kesemua itu harus pula dihubungkan dengan hirarkinya masing-masing mulai dari organ tertinggi sampai terendah, yaitu yang terkait dengan aparatur tingkat pusat, aparatur tingkat provinsi, dan aparatur tingkat kabupaten/kota.[9]

Dalam keseluruhan elemen, komponen, hirarki dan aspek-aspek yang bersifat sistematik dan saling berkaitan satu sama lain itulah tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945.[10] Oleh karena itu, pembangunan sistem hukum nasional diarahkan pada pembangunan produk hukum, aparatur hukum, sarana prasarana, serta kesadaran dan kepatuhan masyarakat.[11] Menurut Bagir Manan, apabila pemahaman terhadap sistem hukum merupakan refleksi sistematik dari asas-asas hukum yang ada di dalam masyarakat, pembentukan, penerapan, dan penegakannya, maka dengan sendirinya masyarakat Indonesia sebagai sebuah komunitas telah memiliki sistem hukum tertentu.[12] Hukum yang secara formal diberlakukan di Indonesia ada beberapa sistem hukum, yaitu:[13]

1. Sistem hukum kontinental yang berkaitan dengan hukum yang diterapkan pada masa pemerintahan Hindia belanda;
2. Sistem hukum adat yang merupakan refleksi hukum asli Indonesia yang beraneka ragam dari daerah ke daerah;
3. Sistem hukum nasional sebagai refleksi dari asas dan kaidah hukum yang dibentuk dan berkembang sejak kemerdekaan; dan

---

[8] Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

[9] Jimly, *Ibid.*

[10] *Ibid.*, hlm. 2 –3).

[11] Lihat: REPELITA di bidang hukum, Buku VI Bab 39 Tahun 1994/1995 – 1998/1999.

[12] Bagir Manan, *Pemahaman Mengenai*...... *Op. Cit.*, hlm. 6.

[13] *Ibid.*, hlm. 6 – 7.

4. Sistem hukum keagamaan sebagai kenyataan hukum yang hidup dalam masyarakat. Bagian-bagian tertentu dari sistem hukum keagamaan telah diakui sebagai bagian dari sistem hukum nasional.[14]

Pemberlakuan keempat sistem hukum di atas, dilatarbelakangi oleh adanya budaya, sosial, dan politik masyarakat Indonesia.[15] Namun, dari keempatnya itu hanya sistem hukum nasional saja yang merupakan refleksi dari asas dan kaidah yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Bagi bangsa dan negara RI dalam rangka menegakkan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 melalui pengembangan sistem hukum nasional demi cita-cita hukum, maka upaya pengembangan dan pengayaan asas-asas hukum diakui cukup mendesak. Asas-asas hukum dimaksud dapat dijadikan masukan dan bahan pertimbangan bagi pengembangan sistem hukum nasional dan budaya hukum. Asas-asas hukum dimaksud adalah sebagai berikut :[16]

1. Asas *legalitas* dalam makna bahwa setiap kaidah hukum supaya dapat dimaklumi oleh para pihak maupun masyarakat umumnya senantiasa bersifat formal dan resmi. Artinya, asas *legalitas* ialah berwujud dalam bentuk hukum positif sehingga asas kepastian hukum lebih mantap dan terjamin;
2. Asas *keadilan* dalam makna bahwa setiap kaidah hukum secara formal dan material mengandung asas *keadilan*. Sebagaimana dimaklumi semua hukum secara mendasar bertujuan untuk menegakkan keadilan. Artinya, keadilan merupakan essensi cita hukum dari semua hukum di dalam kehidupan dan kebudayaan manusia. Bagi bangsa Indonesia asas keadilan sebagai tersirat di dalam pandangan hidup bangsa dan filsafat negara yaitu *keadilan pengayoman* dan *keadilan sosial*, sesungguhnya makna dan hakikat keadilan sebagai asas hukum dan cita hukum bersumber dan berdasarkan pandangan hidup (*Weltanschauung*) setiap bangsa. Jadi asas

---

[14] Bagian-bagian tertentu dari sistem hukum keagamaan adalah UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, UU No. 8 Tahun 1989 Tentang Pengadilan Agama, UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat, dan UU No 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan diberlakukannya *Syari'at Islam*.

[15] Bagir Manan, "Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional", *Makalah* disampaikan pada Pendidikan Kajian Per-UU-an: Pendekatan Teoritis dan Praktik, FH-Universitas Andalas, Padang, 11 – 18 Oktober 1993, hlm. 8.

[16] Mohammad Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional*, Edisi I, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 1998, hlm. 85 – 89.

keadilan mengandung nilai universal yang jabaran dan penerapannya berdasarkan pandangan hidup dan filsafat negara suatu bangsa;

3. Asas *kedaulatan* dalam makna bahwa setiap sistem hukum dan kaidah hukum senantiasa berdasarkan asas kedaulatan. Artinya, kaidah hukum ditetapkan dan ditegakkan oleh kelembagaan yang diberi kewenangan untuk itu. Asas kedaulatan juga mengandung makna bahwa hukum dan kaidah hukum mencerminkan cita-karsa lembaga yang berdaulat. Di dalam negara demokrasi, yaitu kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, maka asas kedaulatan mengandung makna bahwa hukum ditetapkan dan dilaksanakan oleh dan untuk rakyat. Jadi, dengan asas kedaulatan akan memberikan hak dan kewajiban kepada rakyat sebagai *subyek* di dalam negara sekaligus sebagai *subyek hukum*. Asas kedaulatan akan memberikan wawasan dan kesadaran bahwa hukum yang berlaku ialah suatu tatanan dan kaidah yang dikembangkan oleh dan untuk rakyat demi kebutuhan dan kesejahteraan rakyat sendiri; melalui kelembagaan yang diberi mandat oleh kekuasaan negara (yang berdaulat);
4. Asas *wawasan nusantara*, dalam makna bahwa hukum, sebagai sistem hukum nasional Indonesia dikembangkan dengan berwawasan atas nilai *sosio-budaya* yang berkembang senusantara. Asas wawasan nusantara juga bermakna bahwa hukum nasional Indonesia dikembangkan oleh dan untuk rakyat Indonesia selirihnya; jadi sesuai dengan cita-cita dan kepentingan rakyat serta jatidiri bangsa;
5. Asas *persamaan* dalam makna bahwa hukum dan kaidah hukum berlaku dan ditegakkan untuk semua rakyat warganegara Indonesia. Artinya sebagaimana asas pengakuan akan persamaan derajat manusia rakyat warganegara di hadapan hukum dan pemerintahan, maka hukum yang berlaku senantiasa berasas persamaan. Asas persamaan juga mengandung makna *obyektivitas*, berlaku bagi siapapun, tanpa membeda-bedakan asal keturunan, suku, dan agama yang dianut termasuk kelas sosial dan jabatan. Secara fundamental asas persamaan mengandung makna pengakuan bahwa mausia adalah ciptaan Maha Pencipta dan diberkati dengan harkat dan martabat yang sama (nilai sosial budaya dapat membuat perbedaan tingkat sosial antar manusia);
6. Asas *kebenaran* mengandung makna bahwa hukum senantiasa didasarkan atas kebenaran baik universal maupun menurut pandangan hidup bangsa atau filsafat negara. Artinya asas kebenaran merupakan perwujudan

validitas hukum sesuai dengan kriteria yang berlaku; terutama bersumber dan berdasarkan *basic norm* (*Grundnorm*); dan berdasarkan pula atas ketentuan hukum yang lebih tinggi, terutama konstitusi negara. Secara essensial kebenaran juga diartikan sesuai dengan akal dan budi nurani manusia dan atau menurut kepercayaan individual;

7. Asas *subyek hukum* dalam makna bahwa hukum dikembangkan dan ditegakkan berdasarkan pengakuan atas kedudukan manusia sebagai subyek hukum. Artinya, hukum dicptakan (dikembangkan) dan dilaksanakan (ditegakkan) oleh dan untuk manusia. Karenanya setiap pribadi manusia warga masyarakat adalah sebagai *subyek hukum*, baik penegak hukum maupun rakyat warga negara yang berkewajiban mentaati norma hukum. Asas subyek hukum juga mengandung makna *menghirmati dan menjamin martabat manusia* sebagai pribadi dengan segala harkat, hak, dan kewajiban yang dimilikinya di dalam masyarakat, negara, dan budaya (peradaban). Jadi, sama sekali tiada seorang pun mempunyai hak atau otoritas untuk merendahkan martabat seseorang di hadapan hukum, apalagi *atas nama hukum*. Pelanggaran atas subyek hukum berarti mengingkari harkat dan martabat manusia, sekaligus merupakan pelanggaran nilai-nilai moral dalam masyarakat beradab. Dalam kehidupan praktis setiap pribadi senantiasa menjunjung asas *praduga tak bersalah*, sehingga memperlakukan siapa pun dalam hubungan kasus hukum dengan pelayanan yang tetap menghormati martabat manusia sebagai subyek hukum. Asas sunyek hukum mengandung makna pula bahwa *hukuman* (sanksi hukum) dilaksanakan dengan motif *mendidik* dan merehabilitasi mental dan kepercayaan diri, harga diri terhukum untuk kemudian mampu melaksanakan kewajiban / tugas hidupnya dengan lebih baik; selanjutnya yang bersangkutan tetap akan mendapat pengakuan dan "penghormatan" oleh sesama warga masyarakat. (Prinsip normatif dalam asas subyek hukum ini hendaknya menjadi dasar filosofis pengelolaan lembaga pemasyarakatan dan sikap hidup aparatnya);

8. Asas *kesejahteraan* dalam makna bahwa setiap hukum yang dikembangkan dan ditegakkan demi kesejahteraan warga masyarakat. Hukum dilaksanakan oleh warga masyarakat sebagai sunyek hukum pertama-tama adalah demi *kesejahteraan* (kemerdekaan / kebebasan, kehormatan / harga diri; dan kebahagiaan) pribadi masing-masing. Berdasarkan asas kesejahteraan pula, maka keluarga, masyarakat dan negara akan

menegakkan dan menikmati ketertiban, keamanan, ketenteraman dan kerukunan; terhindar dari rasa terancam baik fisik, sosial maupun harta miliknya (termasuk hak cipta). Asas kesejahteraan adalah cita-rasa atau harapan setiap pribadi, sebagai bagian dan kodrat kehidupan. Setiap pribadi juga menyadari bahwa tindakannya yang melanggar hukum akan mengakibatkan para pihak dan pribadinya sendiri akan kehilangan kesejahteraan dan kemerdekaan;

9. Asas *sosio-budaya* dalam makna bahwa suatu hukum senantiasa mencerminkan realitas tatanan kehidupan yang ditegakkan di dalam masyarakat dan budaya rakyat sepanjang kehidupannya yang rukun (tertib, order) dan sejahtera. Artinya, asas sosio-budaya dalam hukum senantiasa memancarkan nilai-nilai (adat, tradisi dan tata krama) yang berlaku sebagai tatanan atau jatidiri masyarakat. Jadi, hukum dan kaidah hukum hendaknya menghormati dan menjamin kelangsungan hidup nilai-nilai sosio-nudaya bangsa yang merupakan bagian dari citra jati dirinya. Prinsip demikian diakui oleh banyak pakar, sebagai diungkapkan dalam asas *Ex facto oritus jus*, bermakna pula hukum sebagai fenomena budaya maupun hukum sebagai realitas dan bagian dari tingkah laku manusia;

10. Asas *kewibawaan* dalam makna bahwa hukum senantiasa memancarkan nilai yang mengayomi warga masyarakat dari semua anasir yang mengancam kepribadian dan hak manusia sebagai pribadi. Dengan asas kewibawaan, hukum akan menjamin adanya kepercayaan dan rasa hormat warga masyarakat untuk mematuhi (melaksanakan, menegakkan) dengan penuh pengertian dan tanggung jawab. Karena asas kewibawaan dalam hukum sebagai norma dari kekuasaan yang berdaulat, di satu sisi, berhadapan dengan warga masyarakat (rakyat, warga negara) dengan segala hak dan kewajibannya yang memerlukan perlindungan (pengayoman) hukum, maka akan tumbuh: kepercayaan dan rasa hormat kepada hukum yang diakuinya untuk menjamin kesejahteraannya. Jadi, rakyat akan menerima (mentaati) dengan kesadaran dan kerelaan karena adanya hukum dimaksud juga mereka percaya akan menjadi pengayoman bagi setiap pribadi warga masyarakat. Asas kewibawaan akan menumbuhkan sikap keseimbangan antara kekuasaan (kedaulatan, kelembagaan, aparat) sebagai penegak hukum sekaligus pengayom masyarakat berhadapan dengan pribadi warga masyarakat, rakyat yang menerima (mematuhi)

hukum dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab karena ia percaya bahwa hukum itu adalah norma atas nama kekuasaan (kedaulatan) yang berfungsi (bertujuan) demi pengayoman bagi seluruh warga masyarakat. Jadi, asas kewubawaan memancarkan kekuasaan pengayoman; dan

11. Asas *integritas* dalam makna bahwa hukum sebagai norma yang bersumber dari nilai-nilai luhur untuk menjamin keluhuran budi pekerti manusia dan warga masyarakat sekaligus memancarkan integritas hukum atau norma yang berlaku. Secara mendasar asas integritas juga akan mencerminkan bahwa norma hukum menunjukkan adanya hubungan antar manusia sebagai subyek hukum, subyek hukum dan subyek moral dengan norma hukum sebagai pencerminan budaya dan peradaban luhur manusia yang bersangkutan. Asas integritas juga mengandung makna adanya antar hubungan yang harmonis, seimbang dan fungsional dalam pelayanan lembaga dan aparat hukum terhadap suatu kasus. Jadi, asas integritas hukum secara mendasar mengandung makna bahwa norma hukum yang ditegakkan secara intrinsik mengandung dan memancarkan martabat keluhuran budi manusia dan citra budaya bangsa baik dalam tujuan, substansi maupun pelaksanaan.

Kesebelas asas bagi pengembangan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila di atas merupakan refleksi dari cita hukum (*rechtsidee*),[17] yang tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum karena pada pokoknya isi dari *rechtsidee* tersebut berisi konsep dasar dari hidup manusia yakni meliputi ide sosial, yaitu idee tentang suatu masyarakat yang warganya bebas dalam kehendak atau *ein Gemeinschaft mit frei wollenden Menschen.*

---

[17] Menurut Rudolf Stamler (1856 – 1939) seorang ahli filsafat hukum yang berlairan *neo-Kantrian*, berpendapat bahwa cita hukum ialah konstruksi pikir yang merupakan keharusan bagi mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat dan cita hukum ini berfungsi sebagai bintang pemadu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin dicapai, namun cita hukum memberi manfaat, karena ia mengandung dua sisi, dengan cita hukum dapat menguji hukum positif yang berlaku dan kepada cita hukum dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum richtigen*). Oleh karena itu menurutnya, keadilan ialah suatu usaha atau tindakan mengarahkan hukum positif kepada cita hukum (Rudolf Stamler dalam Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke-1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 7).

Dengan demikian, maka hukum yang adil (*rictiges recht*) ialah hukum positif yang memiliki sifat yang diarahkan oleh cita hukum untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat.[18] Mochamad Koesnoe juga mengemukakan bahwa cita hukum adalah idee dari budaya yang bersangkutan mengenai bagaimana yang dinamakan hukum. Dengan begitu cita hukum, bagi budaya yang bersangkutan adalah ukuran pokok dari apa yang dapat dianggap sebagai hukum dalam masyarakat yang bersangkutan. Sebagai suatu ukuran yang isinya adalah ramuan nilai-nilai yang asalnya dari berbagai kategori nilai dan kekuasaan, yang dalam meramu tersebut tunduk kepada cita rasa budaya dan tuntutan alam nyata sekeliling masyarakat yang menganut budaya yang bersangkutan itu, berarti bahwa isi dan wujud cita hukum tunduk kepada filsafat yang mendasari cita rasa dalam meramu tersebut. Dari itu setiap cita hukum ramuan isi nilai-nilainya akan berlainan, tergantung kepada filsafat cita rasa meramu yang menjadi dasarnya. Oleh karena itu, asas hukum dan cita hukum inilah yang menjadi perekat bagi pelbagai peraturan-peraturan hukum positif yang ada, yang pada gilirannya membentuk sistem hukum.[19]

Ada delapan asas untuk mengukur apakah sesuatu itu merupakan suatu sistem hukum, yaitu :[20]

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, yaitu bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc* ;
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut. Oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang;
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;

---

[18] Abdul Hamid S. Attamimi dan Mochamad Koesnoe, dalam Rochmadi Usman, *Ibid*., hlm 8.

[19] *Ibid*.

20 Fuller dalam *Ibid*., hlm. 9.

7. Tidak boleh ada kebiasaan yang sering merubah-rubah peraturan, sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi; dan
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan-nya sehari-hari.

Kedelapan asas di atas, tidak hanya sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum melainkan juga memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, tetapi sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali. Oleh karena itu, suatu sistem hukum (nasional) harus meliputi komponen-komponen sebagai berikut:[21]

1. Asas dan falsafah, yaitu sifat-sifat umum atau aturan umum yang diperoleh melalui proses analitis berdasarkan konstruksi yuridis dengan menjaring (abstraksi) sifat-sifat khusus yang terdapat dalam aturan-aturan konkrit serta nilai instrinsik yang ada di dalamnya;
2. Struktur, yaitu berupa susunan yang teratur dan sistematis, termasuk di dalamnya prosedur, cara dan mekanisme pelaksanaan hukum;
3. Kategori, yaitu berupa pengertian-pengertian dasar dalam sistem hukum;
4. Konsep, yaitu berupa perumusan secara ringkas sekian banyak pengertian yang tercakup di dalamnya, baik variasi maupun perbedaan-perbedaannya ke dalam satu istilah saja; dan
5. Budaya hukum, yaitu berupa penilaian etis tertentu yang terkandung dalam hukum positif yang manifestasinya berupa perilaku taat hukum atau perilaku sadar hukum.

Berdasarkan asas-asas dan komponen-komponen sistem hukum nasional di atas, terdapat beberapa pendapat tentang sistem hukum nasional sebagaimana dikutip oleh Abdurrahman sebagai berikut :[22]

1. Sistem hukum nasional, segala hukum yang berlaku secara nasional dan sah di seluruh tanah air dari Sabang sampai Merauke (dari Banda Aceh sampai dengan Irian Jaya / Papua), yang dibuat oleh badan-badan atau lembaga-lembaga nasional yang berwenang (*JCT. Simorangkir*);

---

21 Hamdhany Tenggara dalam Rochmadi Usman, *Ibid.*, hlm 9 –10.

22 Abdurrahman, *Beberapa Aspek Tentang Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 145 – 149.

2. Sistem hukum nasional, tata hukum baru yang lahir sebagai akibat dari kemerdekaan bangsa Indonesia dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai intinya (*Satjipto Rahardjo*);
3. Hukum nasional (*national law*), *has two connection: one meaning exactly national in contrast with the local; the other more prevalent during the last two decades meaning the law of independent Indonesian as opposed to law originating in the colony* (Daniel S. Lev); dan
4. Hukum nasional ialah: (a) hukum yang dinyatakan berlaku secara nasional oleh pembentuk undang-undang nasional, (b) hukum yang bersumber dan menjadi pernyataan langsung dari tata budaya nasional, (c) hukum yang bahan-bahannya (*idiil* dan *riil*) primair berasal dari kebudayaan nasional sendiri dengan tidak menutup kemungkinan memasukkan bahan-bahan dari luar sebagai hasil pengelolaan yang dibawa oleh perhubungan dengan luar nasional, dan (d) sebagai pengertian politis perlawanan antara nasional dan kolonial (*Moh. Koesnoe*).

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa di Indonesia secara formal berlaku empat sistem hukum yang bahan bakunya berasal dari tiga sistem hukum; hukum adat, hukum Islam, dan hukum Barat, dengan segala perangkat dan persyaratan siapa saja dan dalam aspek atau esensi apa saja yang harus mematuhi hukum dari ketiga sistem tersebut.[23] Dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia di kemudian hari, ketiga sistem dalam pengertiannya yang dinamis itu akan menjadi bahan baku hukum nasional. Ketiga sistem hukum yang merupakan bahan baku dari sistem hukum nasional di Indonesia tersebut, menggambarkan adanya pluralitas sistem hukum yang berlaku di Indonesia, baik dari segi waktu atau dari segi jenis:[24] (1) Dilihat dari segi pluralitas jenis penduduknya, dapat dikatakan bahwa masyarakat Indonesia mempunyai sistem hukum yang berlaku sejak zaman primitif dari kebiasaan atau adat istiadat sampai dengan ketentuan yang diyakini bersama untuk dipatuhi. Dalam perkembangannya kemudian, ketika Indonesia masih dijajah oleh kolonial Belanda, kebiasaan atau adat istiadat ini disebut dengan "hukum adat". Namun, hukum adat yang telah dijadikan sebuah disiplin dan

[23] A. Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Cetakan ke-1, Gama Media, Yogyakarta, 2002, hlm. 111. Selengkapnya baca lebih lanjut R. Supomo, *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Cetakan ke-12, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

[24] *Ibid.*, hlm. 109 – 111.

diteorikan secara – baku serta hampir dapat disebut dengan jenis hukum yang hanya ada di Indonesia – itu masuk dalam kategori pengertian yang *statis*.

Sedangkan dalam pengertian yang *dinamis*, jenis hukum ini lebih tepat disebut dengan hukum kebiasaan (*customary law*) atau hukum yang hidup di masyarakat (*living law*). Jika dalam pengertiannya yang dinamis seperti ini, jenis hukum kebiasaan dapat dijumpai di setiap negara di seluruh dunia, termasuk negara maju; (2) Dari segi agama, sudah pasti ada nilai-nilai agama yang telah diyakini bersama, dijadikan sistem kehidupan mereka dan mengatur hubungan antarsesama mereka, yang kemudian dianggap sebagai hukum. Hukum agama ini datang ke Indonesia bersamaan dengan hadirnya agama. Oleh karena itu, sebagai mayoritas beragama Islam, maka hukum Islam merupakan salah satu sistem hukum yang berlaku di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Namun, juga harus dicatat bahwa hukum Islam ini mempunyai pengertian yang dinamis sebagai hukum yang harus mampu memberi jawaban terhadap perubahan sosial, sehingga tidak harus selalu mengacu pada kitab-kitab *fiqh* klasik; dan (3) Sebagai negara yang pernah dijajah selama 350 tahun, jelaslah negara penjajah tidak mungkin untuk tidak membawa sistem hukum mereka ke Indonesia. Justeru sangat mungkin para penjajah itu akan memaksakan hukumnya kepada masyarakat Indonesia yang mereka jajah. Ini yang kemudian disebut dengan sistem hukum Belanda atau sistem hukum Barat – ada yang menyebutnya dengan hukum sipil (*Civil-Law*). Mengidentikkan hukum Barat dengan hukum pemerintah Belanda adalah dalam pengertiannya yang *statis* dan berorientasi ke belakang, oleh karena Indonesia telah dijajah oleh Belanda tadi. Namun, dalam pengertiannya yang dinamis hukum Barat ini harus dipahami sebagai hukum dari luar, terutama sekali pengaruh dari negara-negara maju sebagai konsekuensi hubungan internasional dan dalam perwujudan globalisasi.

Islam dan Politik Perundang-undangan

Politik hukum Islam (*Siyasah Syar'iyah*) yang dimaksud di sini adalah kebijakan syari'ah; yaitu suatu doktrin hukum Islam yang memberi kekuasaan kepada penguasa atau pemerintah untuk menentukan bagaimana syari'ah diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.[1] Oleh karena itu, terdapat dua unsur dalam *Siyasah Syar'iyah* yang berhubungan secara timbal balik, yaitu: (1) pihak yang mengatur; (2) pihak yang diatur. Jika dilihat dari dua unsur tersebut, maka ilmu ini identik dengan ilmu politik sebagaimana dikatakan oleh Wirjono Prodjodikoro; *dua unsur penting dalam bidang politik yaitu negara yang perintahnya bersifat eksklusif dan unsur masyarakat.*[2] Namun, tidak berarti bahwa politik hukum merupakan gabungan dari ilmu hukum dan ilmu politik sebagaimana yang selama ini diasumsikan oleh banyak orang. Dengan mengutip pendapat Purnadi purbacaraka dan Soerjono Soekanto yang mengatakan bahwa politik hukum merupakan bagian dari studi hukum. Disiplin politik hukum menurut mereka, terbentuk dari gabungan dua disiplin hukum yaitu ilmu hukum dan filsafat hukum. Mereka berargumen bahwa disiplin hukum dibagi menjadi dua bagian, yaitu segi umum dan segi khusus.

Segi umum disiplin hukum pada mulanya terdiri dari ilmu hukum dan filsafat hukum yang masing-masing memiliki ruang lingkupnya sendiri-sendiri, yaitu ilmu hukum terdiri dari dua bagian; ilmu dogmatik hukum dan ilmu kenyataan hukum. Sementara ilmu dogamtik hukum terbagi dua, yaitu ilmu tentang kaidah hukum dan ilmu tentang pengertian pokok dalam hukum.[3]

---

[1] Rifyal Ka'bah, *Politik dan Hukum dalam Alqur'an*, Cetakan ke-1, Khairul Bayan, Jakarta, 2005, hlm. 111.

[2] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Ilmu Politik*, PT. Eresco, Bandung, 1971, hlm. 6.

[3] Sebagai suatu disiplin ilmu, ilmu dogamtik hukum yang terdiri dari ilmu tentang kaidah hukum dan ilmu tentang pengertian pokok dalam hukum memiliki kecenderungan yang khas, yaitu membatasi diri pada kaidah-kaidah hukum sebagai sesuatu pandangan untuk menilai yang dicita-citakan dan

Sedangkan ilmu tentang kenyataan hukum (*tatsachenwissenchaft*) biasanya menelaah hukum sebagai kenyataan atau realitas atau biasa disebut hukum yang hidup (*living law*). Ilmu ini mencakup beberapa cabang ilmu hukum, seperti sosiologi hukum, antropologi hukum, psikologi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Ilmu ini berbeda dengan ilmu dogmatik hukum yang bersifat teoritis-rasional, ilmu-ilmu yang tergolong dalam ilmu tentang kenyataan hukum tersebut bersifat teoritis-empiris, sehingga metode pengungkapannya terikat pada metode *induktif logis*, sedangkan pada ilmu dogmatik hukum pengungkapannya menggunakan metode yang didasarkan pada persyaratan *logika deduktif*.[4]

Dari segi khusus, disiplin hukum terdiri dari sejarah tata hukum, sistem tata hukum (hukum negara, hukum pribadi, hukum harta kekayaan hukum keluarga hukum waris, hukum pidana) dan teknologi hukum. Pada segi khusus ini, ada hal-hal yang bersifat spesifik, praktis dan empiris serta berkaitan secara langsung dengan pengaturan masyarakat.[5]

Adapun filsafat hukum berusaha mengungkapkan hakikat hukum dengan menemukan landasan terdalam dari keberadaan hukum sejauh yang mampu dijangkau oleh akal budi manusia. Obyek formalnya adalah hukum dipandang dari dua pertanyaan fundamental yang saling berkaitan: (1) Apa yang menjadi landasan kekuatan mengikat dari hukum ?; (2) Atas dasar (kriteria) apa hukum dapat dinilai keadilannya ?[6] Secara implisit dari kedua pertanyaan tersebut telah mengandung masalah tujuan hukum, hubungan hukum dengan kekuasaan, dan hubungan hukum dengan moral. Dengan kata

---

ideal. Adapun yang dimaksud dengan ilmu tentang kaidah hukum (*normwissenchaft*) adalah ilmu yang membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan perumusan kaidah hukum, baik kaidah-kaidah hukum abstrak maupun kaidah-kaidah hukum konkret. Selain itu, juga dirumuskan pula isi dan sifat-sifat kaidah hukum tersebut. Ilmu tentang kaidah hukum juga mempelajari esensi kaidah hukum dan tugas atau kegunaan dari kaidah-kaidah hukum tersebut, termasu di dalamnya juga meneliti tentang pernyataan kaidah hukum beserta tanda-tandanya. Sedangkan ilmu tentang pengertian pokok dalam hukum (*begriffenwissenchaft*) mempelajari secara khusus tentang masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum (termasuk unsur-unsurnya), hubungan hukum, dan obyek hukum. (Lihat: Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2001, hlm. 3. Selengkapnya baca Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993)

[4] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Ibid.*, hlm. 4.

[5] *Ibid.*, hlm. 5 – 6.

[6] B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan sifat Keilmuan sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 119.

lain, filsafat hukum berusaha untuk menelaah nilai dari pernyataan-pernyataan yang dapat dikategorikan sebagai hukum.[7] Jadi, filsafat hukum adalah filsafat atau bagian dari filsafat yang mengarahkan (memusatkan) refleksinya terhadap hukum atau gejala hukum. Oleh karena itu, filsafat hukum tidak ditujukan untuk mempersoalkan hukum positif tertentu, melainkan untuk merefleksi hukum dalam keumumannya atau *law as such* (hukum sebagaimana adanya).

Kedua disiplin hukum di atas, baik ilmu hukum maupun filsafat hukum memiliki keterkaitan satu sama lain dalam proses pembentukan hukum (*rechtsvorming*) dan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Ilmu hukum diarahkan pada cara untuk mencapai tujuan, sedangkan filsafat hukum diarahkan untuk melihat tujuan yang diinginkan. Proses *interplay* antara "cara untuk mencapai tujuan" dan "melihat tujuan yang diinginkan" itulah kemudian yang melahirkan politik hukum, dengan catatan bahwa kata politik di sini dipahami sebagai pengertian *policy*, bikan dalam pengertian cara untuk memperoleh kekuasaan. Dalam hal ini yang dimaksud adalah kebijakan hukum (*legal policy*). Maka, politik hukum dalam disiplin hukum bergerak pada tataran etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum.[8] Dalam hal ini politik hukum berbicara pada tataran empiris-fungsional dengan menggunakan metode *teleologis-konstruktif*. Artinya, politik hukum dalam pengertian sebagai etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum, lebih diarahkan untuk melihat sejauh mana hukum yang dibentuk memiliki nilai guna dan gerak dalam proses transformasi masyarakat yang diinginkan. Agar produk hukum itu sesuai dengan apa yang diinginkan, proses yang melibatkan unsur-unsur yang mendukung terjaminnya proses tersebut harus diperhatikan, termasuk dalam hal ini adalah pengaruh ideologi atau ajaran-ajaran politik kendatipun kecilnya pengaruh tersebut. Dengan demikian, politik hukum merupakan sistem ajaran tentang hukum sebagai kenyataan *idiil* dan *riil*. Artinya, secara teoritis bila dihubungkan dengan praktik *policy making* dan *policy executing* di bidang hukum, politik mengungkapkan *policy evolution* dan *policy approximation* serta *policy recommendation*.[9]

---

[7] Sugianto Darmadi, *Kedudukan Ilmu Hukum dalam Ilmu dan Filsafat: Sebuah Eksplorasi Awal Menuju Ilmu Hukum yang Integralistik dan Otonom*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 18.

[8] Soerjono Soekanto dan R. Otje salman (Ed.), *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Rajawali, Jakarta, 1988, hlm. 175 – 176.

[9] Purnadi Purbacaraka dan M. Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 1. (Baca juga: Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 35 – 41).

Dalam perspektif *siyasah syar'iyah*, al-Qur'an menjelaskan adanya hubungan antara kata *al-Hukm* dengan konsep politik yang mengandung makna pembuatan kebijaksanaan atau melaksanakannya sebagai upaya pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kata *al-Hukm* dan kata-kata yang terbentuk dari kata tersebut diopergunakan dalam al-Qur'an sejumlah 210 buah.[10] Dalam bahasa Arab kata tersebut berpola *masdar* yang dapat dipergunakan dalam arti konotatif perbuatan atau sifat, maka sebagai perbuatan kata *al-hukm* bermakna membuat atau menjalankan keputusan; dan sebagai sifat dalam hal ini obyek atau hasil perbuatan, kata tersebut merujuk kepada sesuatu yang diputuskan, yakni keputusan atau peraturan seperti yang dikenal dalam bahasa Indonesia dengan kata hukum. Oleh karena itu, apabila makna pertama dikaitkan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, maka kata tersebut mengandung makna pembuatan kebijaksanaan sekaligus pelaksanaannya sehingga kata tersebut relevan pula dengan kekuasaan politik.[11]

Kekuasaan politik, istilah yang lazim dipakai dalam kepustakaan *siyasah syar'iyah* adalah *al-Sulthan* dan *al-Mulk*. *Al-Sulthan* makna pokoknya adalah "kekuatan dan paksaan". Bentuk yang ditemukan dalam al-Qur'an adalah kata *sallatha-yusallithu* dan kata benda *sulthan* yang dipergunakan dengan dengan makna *al-mulk* "keuasaan", *al-qahr* "kekuatan memaksa", *al-hujjat* "alasan", *al-burhan* "bukti, keterangan", dan *al-'ilm* "pengetahuan. Sedang kata kerja *sallatha* yang hanya dipergunakan duakali mengandung makna "memberi kekuasaan atau kekuatan sehingga memperoleh kemenangan (QS. An-Nisa, 4:90 dan QS. Al-Hasyr, 59:6). Sementara kata *al-Sulthan* yang bermakna kekuasaan ditemukan dalam QS. Al-Isra, 17:33 dan ayat 80. Dari penggunaan kata *al-Sulthan* tersebut, dapat diketahui bahwa kata tersebut berkonotasi sosiologis, karena ia berkenaan dengan kemampuan untuk mengatasi orang lain. Bila dikaitkan dengan konsep kekuasaan politik dalam uraian sebelumnya, jelas bahwa istilah tersebut lebih relevan dengan konsep kemampuan daripada konsep kewenangan (otoritas).[12]

---

[10] Kata-kata tersebut, diantaranya terdapat kata kerja dengan pola *hakama* (memutuskan perkara, membuat keputusan) 45 buah; pola *ahkama* (mengokohkan) dua kali; dan pola *tahakkama* (berhakimkan atau mengikuti keputusan seseorang) sekali. Sedangkan kata *al-Hukm* itu sendiri yang merupakan *masdar* dari kata kerja *hakama - yahkumu - hukman* dipergunakan sebanyak 30 kali (Lihat: Abd. Muin Salim, *Fiqh Siyasah; Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, Cetakan ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 159).

[11] *Ibid.*, hlm. 161.

[12] Abd. Muin Salim, *Ibid.*, hlm. 163 – 164.

Sedangkan kata *al-Mulk*, bermakna pokok "keabsahan dan kemampuan" yang dari makna tersebut terbentuk kata kerja *malaka - yamliku - milkan* "memiliki", dan dari makna kedua terbentuk kata kerja *malaka - yamliku - mulkan* "menguasai". Jadi, konsep yang terkandung dalam kata *al-Mulk* adalah konsep kekuasaan dengan sifat umum dan berdimensi kepemilikan. Bila dikaitkan dengan kekuasaan politik, maka kekuasaan politik adalah kekuasaan yang dimilki manusia disamping kekuasaan lainnya sebagai pemberian Tuhan Kepadanya. [13] Dengan kata lain, manusia sebagai pemegang amanah di dunia menempati kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan di dunia. Allah menciptakan alam semesta ini untuk keperluan dan kemanfaatan manusia, agar terdapat hidup dan kehidupan yang berkesinambungan. Manusia harus memperlakukan alam semesta ini sebagai nikmat dan amanah Allah SWT. Dalam mengelola alam semesta –termasuk manusia itu sendiri—terkandung pula kewajiban untuk menjaga dan memeliharanya dengan sebaik-baiknya secara bertanggung jawab, sesuai dengan petunjuk yang telah diberikan Tuhan untuk itu.[14]

Dalam perspektif Islam, kedudukan manusia terhadap alam semesta adalah sangat mulia dan tinggi sekali, yaitu menjadi wakil Allah di atas bumi-Nya. Ketinggian martabat dan kehormatan luar biasa yang dimiliki manusia ini bukanlah sesuatu yang dimilikinya atau tertanam dalam dirinya (*inherent*) semenjak dari semula, akan tetapi datang sebagai pemberian atau karunia rakhmat dari Allah SWT.[15] Konsekuensi logis terhadap perspektif manusia yang seperti itu adalah bahwa manusia merupakan makhluk yang bertanggung jawab, yang diciptakan dengan sifat-sifat ketuhanan, antara lain; berkuasa, pengasih, penyayang, pemaaf, melihat, mendengar, berkata, hidup, berilmu, berkehendak dan lain sebagainya. Oleh karena itu, Allah menciptakan manusia bukannya tanpa tujuan, tetapi ia diciptakan-Nya agar beribadah kepada-Nya, sebagai khalfah-Nya di muka bumi, sekaligus sebagai pemakmur bumi (QS. 23:115 dan QS.51:56).

Manusia dengan predikat sebagai *khalifah* Allah di muka bumi merupakan salah satu prinsip fudamental dalam *siyasah syar'iyah* (politik hukum Islam), yang kalau dirunut prinsip-prinsip yang dimaksud adalah sebagai berikut:[16]

[13] *Ibid*., hlm. 166.

[14] A. Rakhman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara: Pemikiran Politik Ibn Khaldun*, Cetakan ke-1, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 63.

[15] *Ibid*., 62.

[16] Syekh Syaukat Hussain, *Human Rights in Islam*, terjemahan Abdul Rochim C.N., *Hak Asasi Manusia dalam Islam*, Cetakan ke-1, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm. 9 – 12.

1. Tauhid

Tauhid bermakna 'pengesaan Allah' yang hanya Allah lah satu-satunya yang Maha Kuasa, Maha Pencipta, dan Maha Pengatur terhadap alam semesta ini, da hanya bagi-Nya lah hak untuk memerintah dan melarang. Kita menyembah dan tunduk hanya kepada Allah SWT semata dan tidak ada yang lain yang menandingi keharusan kita untuk taat kepada-Nya dari tingkat atau bentuk apa pun. Hanya Allah-lah yang memiliki segala atribut kekuasaan (QS. 67:1, QS. 21: 23, QS. 18: 27, dan QS. 2:255).

Dasar-dasar ketauhidan ini meniadakan konsep kedaulatan politik dan hukum manuisa. Tidak ada individu, keluarga, kelas sosial, atau pun ras manusia yang dapat mengunggulkan dirinya di atas Allah SWT. Sehingga Allah sendirilah yang bertidak sebagai pengatur, dan firman-Nya merupakan hukum Islam. Asas tauhid merupakan asas yang fundamental. Ketika seorang muslim mengumandangkan bahwa tiada tuhan kecualai satu yaitu Allah, maka ia telah meniadakan semua kewenangan kecuali kekuasaan Allah (QS. 2:107 dan 255), karena hal ini, seperti yang dikemukakan Iqbal, menuntut "Kesetiaan hanyalah kepada Allah dan bukan kepada tahta"[17]

2. Risalah (Kenabian Muhammad SAW)

Risalah kenabian merupakan medium bagi manusia dalam menerima hukum Allah. Bersumber dari misi risalah ini manusia menerima dua hal: a) Al-Qur'an (kitab suci yang di dalamnya Allah menjelaskan hukum-hukumnya0, dan b) Pemberian suri tauladan dan penafsiran yang benar dari kandungan Al-Qur'an oleh Nabi Muhammad SAW. Prinsip-prinsip yang luas, yang kehidupan manusia harus berdasarkan kepadanya, telah disebutkan dalam Al-Qur'an. Nabi Muhammad telah menyusun model kehidupan islami yang sesuai dengan firman Allah dengan secara praktis melaksanakan hukum Allah dan memberikan detail-detail penting yang sangat diperlukan. Kombinasi keduanya ini dalam terminologi Islam disebut *syari'at*, yang merupakan hukum tertinggi Islam (QS. 57:25, QS. 2:151, dan QS. 33: 21).

3. Kekhalifahan (Perwakilan atau Kepenguasaan Manusia di Muka Bumi)

Kekhalifahan ini merupakan prinsip dasar ketiga dalam *siayasah syar'iyah*. Kata *khalifah* secara harfiah bermakna 'perwakilan' (QS. 2:30 dan QS. 38:26). Tempat dan posisi manusia yang hakiki menurut Islam adalah bertindak sebagai perwakilan Allah di muka bumi ini, sebagai khalifah-Nya, yakni

17 Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thoughts in Islam*, Delhi, 1975, hlm. 147.

berdasarkan atas kekuasaan yang diserahkan Allah kepada manusia. Sehingga manusia diharuskan untuk melaksanakan dan mewujudkan kekuasaan *Ilahi* ke dunia ini dalam batas-batas yang telah ditentukan-Nya. Konsep kekahlifahan ini meliputi lima hal :[18]

a. Manusia hanyalah bertindak sebagai pengelola (administrator) dan manusia tidak memegang posisi ini menurut haknya sendiri;
b. Manusia harus mengelola sesuai dengan aturan-aturan yang diberikan Allah SWT;
c. Selama menjalankan kekuasaan-kekuasaan ini, manusia harus juga memenuhi tujuan dan maksud Allah;
d. Manusia harus menjalankan kekuasaan ini dengan batas-batas yang telah digariskan Allah; dan
e. Siapa pun yang memegang kekuasaan, dia harus bertanggung jawab atas segala tindakan yang diambil.

Oleh karena itu, negara yang didirikan sejalan dengan teori *siyasah syar'iyah* ini akan secara nyata menjadi "kekhalifahan di bawah kekuasaan Allah" dengan tujuan untuk memenuhi maksud dan kehendak Allah di atas bumi-Nya dalam batas-batas yang telah Dia tentukan dan sesuai dengan semua ajaran dan perintah-perintah-Nya.[19]

Dalam rangka memenuhi maksud dan kehendak Allah di atas bumi, Al-Qur'an memberi kewenangan kepada manusia untuk berhak membuat aturan-aturan berkenaan dengan kehidupan dan penataan masyarakat dalam institusi pemerintahan negara, bahkan mewajibkan mereka menata kehidupan berdasarkan tuntunan yang diberikan Allah SWT. Kewenangan inilah yang menurut teori *siyasah syar'iyah* disebut *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* (kekuasaan legislatif), yaitu kekuasaan institusi negara untuk membuat dan menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan negara, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif (*al-Sulthah al-Tanfidziyah*) dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif (*al-Sulthah al-Qadha'iyah*) atau peradilan.

[18] Syekh Syaukat Hussain, *Op. Cit.*, hlm. 12.

[19] Abul A'la Al-Maududi, *Human Rights in Islam*, Aligarh, 1978, hlm. 88.

Dengan kata lain, dalam *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* (kekuasaan legislatif) pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah*-nya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di masyarakat demi kemaslahatan umat, sesuai dengan semangat ajaran Islam.[20] Oleh karena itu, undang-undang dan peraturan-peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syari'at Islam, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Dalam kaitan ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif: *pertama*, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam *nash* Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, undang-undang dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* (lembaga legislatif) adalah undang-undang dan peraturan-peraturan *Ilahiyah* yang disyari'atkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi SAW. Artinya, dalam proses legislasi atau pembuatan undang-undang haruslah dibatasi oleh kriteria yang telah ditetapkan oleh syari'at. Badan legislatif ini tidak dapat berkuasa untuk membuat hukum apa pun yang bertentangan dengan ketetapan yang ada dalam Al-Qur'an As-Sunnah. Perintah dan ketetapan Allah dan Rasul-Nya haruslah diterima dan dipatuhi. Tidak ada badan legislatifyang boleh membuat perubahan atau modifikasi di dalamnya. Badan legislatif hanya berkompeten untuk mengundangkan segala aturan atau regulasi dalam kerangkan yang telah ditentukan.[21]

Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara rinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya. Artinya, untuk frman-firman Allah yang mungkin dapat mempunyai dua penafsiran atau lebih, menjadi tanggung jawab badan legislatif karena tersedia ruang lingkup yang sangat luas untuk proses pembentukan undang-undang yang berkenaan dengan masalah yang tidak tercakup ketetapan-ketetapan *syari'ah* secara spesifik. Badan legislatif bebas untuk membentuk undang-undang terhadap masalah-masalah yang demikian ini, tentu saja dengan memandang jiwa Islam secara umum. Jika terdapat hukum yang telah diundangkan dalam kitab *fiqh*, maka badan legislatif

---

[20] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cetakan ke-1, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001, hlm. 162.

[21] Syekh Syaukat Hussain, *Op. Cit.*, hlm. 19

dapat mengikutinya. [22] Jika tidak, maka badan legislatif menjalankan fungsi *kedua*-nya yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh *nash* Al-Qur'an. Di sinilah urgensinya lembaga legislatif diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana dikatakan oleh Abd. Wahab Khallaf, bahwa orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini hendaknya terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang.[23]

Para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang tersebut, melakukan ijtihad untuk menetapkan hukum dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat di dalam *nash*. Di samping harus merujuk kepada *nash*, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf' al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemdharatan). Selain itu, ijtihad mereka juga perlu mempertibangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.[24]

Urgensi mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat da undang-undang lama tidak bisa lagi merespon perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjaunya kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat. Dalam lembaga legislatif ini para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, dikeluarkanlah undang-undang baru untuk diberlakukan di dalam masyarakat.[25]

Adapun kewenangan lain dari lembaga legislatif adalah dalam bidang keuangan negara. Dalam masalah ini, lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan kepada perbendaharaan negara; sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan negara kepada

---

[22] *Ibid.*, hlm. 20.

[23] Abd. Wahab Khallaf, *As-Siyasah As-Syar'iyah*, Dar al-Anshar, Kairo, 1977, hlm. 42.

24 Muhammad Iqbal, *Op. Cit.*, hlm 163.

25 Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, Dar al-Hadi, Kairo, 1978, hlm. 207.

kepala negara selaku pelaksana pemerintahan (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Dalam jangka waktu tertentu, lembaga legislatif akan meminta pertanggungjawaban dan laporan keuangan negara. Di samping itu, menurut Mahmud Hilmi, *al-sulthah al-tasyri'iyah* mempunyai kewenangan di bidang politik. Dalam hal ini, lembaga legislatif berhak melakukan kontrol atas lembaga eksekutif, bertanya dan meminta penjelasan kepada kepada eksekutif tentang suatu hal, mengemukakan pandangan untuk didiskusikan dan memeriksa birokrasi.[26]

[26] *Ibid.*, hlm 209.

Pembangunan Hukum Nasional

Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945 menetapkan: "Segalan badan negara yang ada masih berlaku selama belum ada yang baru menurut Undang-undang Dasar ini". Berdasarkan ketepan ini, secara implisit menyiratkan tiga pokok pikiran; *pertama*, bahwa setelah negara Indonesia terbentuk, Indonesia belum mempunyai peraturan atau hukum negara yang dibentuk berdasarkan ketentuan UUD ini. Akan tetapi, yang ada adalah peraturan peninggalan pemerintah kolonial; *kedua*, bahwa untuk sementara menjelang terbentuknya peraturan negara Indonesia, yang pembentukannya sesuai dengan yang dikehendaki UUD, peraturan yang diwarisi dari zaman kolonial dinyatakan tetap berlaku; dan *ketiga*, bahwa cepat atau lambat Negara Republik Indonesia harus mempunyai hukum negara sendiri, yang pembentukannya adalah menurut cara yang ditentukan dalam UUD. Peraturan negara yang dibentuk menurut kehendak UUD 1945 itulah yang disebut hukum nasional. Jadi, hukum nasional secara sederhana dapat diartikan sebagai seperangkat peraturan tertulis yang mengatur tingkah laku manusia, dibuat dan dijalankan oleh badan negara yang ditentukan, berlaku dan mengikat untuk seluruh warga negara Indonesia.[1]

Atas dasar pengertian hukum nasional sebagaimana tersebut di atas, maka dengan merdekanya bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 tidak berarti dengan sendirinya bangsa Indonesia telah memiliki hukum nasionalnya sendiri, meskipun peraturan atau hukum peninggalan zaman kolonial untuk sementara diberlakukan di negara Indonesia sebagai hukum positif, tetapi ia bukan hukum nasional antara lain karena;[2] *Pertama,* peraturan atau hukum tersebut tidak dibentuk oleh badan negara Indonesia; *kedua*, pemberlakuannya tidak untuk semua warga negara secara umum. Peraturan atau hukum yang

---

[1] Amir Syarifuddin, *Meretas Kebekuan Ijtihad Isu-Isu Penting Hukum Islam Kontemporer di Indonesia*,Cetakan ke-2, Ciputat Press, Jakarta, 2005, hlm. 22.

[2] *Ibid*

diwariskan oleh pemerintah kolonial terdapat tiga bentuk yaitu hukum Barat dalam hal ini adalah hukum kerajaan Belanda yang diberlakukan di Hindia Belanda secara *konkordansi*; hukum adat dan hukum Islam; dan *ketiga*, bentuk hukum ini tidak sama pemberlakuannya terhadap warga negara. Kenyataannya warga negara dibagi dalam tiga kelompok yaitu penduduk Indonesia asli atau bumi putera atau pribumi sebagai kelas bawah; orang Timur Asing sebagai kelompok menengah dan orang Eropa sebagai kelompok atas atau kelas satu.

Ketiga sistem hukum tersebut di atas, diberlakukan berdasarkan pengelompokan penduduk; hukum Barat atau BW diberlakukan terhadap orang Eropa dan Timur Asing; hukum Islam diberlakukan terhadap penduduk asli yang telah kuat pengaruh Islamnya, sedangkan hukum adat diberlakukan terhadap penduduk Indnesia asli yang belum mendapat pengaruh kuat dari hukum Islam. Sementara bidang hukum lainnya yaitu pidana, dagang, acara dan lainnya yang berlaku di Indonesia adalah hukum Belanda.[3]

Menurut Padmo Wahjono,[4] membangun hukum di Indonesia akan sangat tergantung pada pandangan hidup bangsa Indonesia yang selanjutnya akan menentukan rambu-rambu filsafati di dalam pembentukan hukum tersebut. Rambu-rambu filsafati tersebut antara lain menyangkut hal-hal sebagai berikut :

1. **Hukum Sebagai Alat**

Hukum bukanlah tujuan, melainkan suatu alat yang terkait pada pencapaian suatu tujuan sebagaimana yang ditegaskan dalam ketentuan Penjelasan UUD 1945 pada bagian Umum No. IV: "UUD 1945, sebagai hukum dasar berisi instruksi untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial". Dengan demikian, hukum adalah alat untuk ketertiban kehidupan negara dan sekaligus alat untuk mendapatkan kesejahteraan sosial. Jadi, bukan semata-mata untuk keamanan dan ketertiban masyarakat (KAMTIBMAS) melainkan juga untuk mengukuhkan dan merekayasa kesejahteraan sosial. Hukum adalah alat untuk tertib dan adil sejahtera atau dengan ungkapan lama *tata tentrem kertaraharja*.

2. **Nilai-nilai yang Harus Menjadi Materi Hukum**

Suatu hukum pada hakikatnya berisikan pilihan mengenai hal-hal yang dianggap baik bagi kemanusiaan atau nilai (termasuk yang dianggap tidak

---

3 *Ibid.*, hlm. 22 – 23.

4 Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Cetakan ke-1, Ind Hill- Co, Jakarta, 1989, hlm. 2 – 14.

baik atau tidak bernilai). Maka, nilai-nilai yang dimaksud adalah nilai-nilai yang sesuai dengan pandangan hidup bangsa dan tingkat kesadaran hidup bangsa yang bersumber pada Pancasila, yaitu nilai-nilai yang mencakup berbagai aspek kehidupan yang universal yang meliputi ideologi, demokrasi, ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan, keadilan atau hukumnya itu sendiri dan lai sebagainya. Berbagai aspek kehidupan yang universal tersebut, akan dibatasi oleh seperangkat tata nilai yang terkandung di dalam ide-ide dasar yang diinginkan oleh Pancasila atau oleh bangsa Indoesia. Ide-ide dasar ini berupa rumusan seperangkat tata nilai yang dipadukan oleh pandangan hidup bangsa. Secara ringkas nilai-nlai yang ada di dalam Pembukaan UUD 1945 disebut "batasan dasar" seperti bermasyarakat, bernegara, tujuan negara, sifat hakikat negara (terjadinya), sikap perilaku demokratis atau kerakyatan dan sebagainya. Sedangkan nilai-nilai yang terumus di dalam pasal-pasal atau batang tubuh UUD 1945, pada hakikatnya akan membentuk tatanan-tatanan tertentu seperti tatanan ekonomi, tatanan hukum, tatanan budaya dan sebagainya.

3. Prinsip Operasional Pembangunan Hukum

Tujuan yang hendak dicapai dari suatu pembangunan hukum adalah masyarakat (modern) yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila sebagaimana tujuan dalam kehidupan bernegara. Secara konkret, tujuan bernegara ini secara bertahap dan berkesinambungan di dalam kegiatan bernegara disebut haluan negara. Pada masa Orde Baru (*penulis*), haluan negara ini ditetapkan lima tahun sekali dan disebut Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pada pokonya ialah Pola Umum Pembangunan Nasional. GBHN inilah yang menjadi petunjuk operasional bagi pembangunan hukum di Indonesia ketika itu (*penulis*). Adapun bidang-bidang utama sebagai sasaran dari pembangunan hukum adalah: (1) pembentukan dan perencanaan hukum; (2) penegakan hukum di pengadilan; (3) pelaksanaan/penerapan/ pelayanan hukum di luar pengadilan; (4) perkembangan hukum secara akademik (pendidikan hukum); dan (5) kegiatan hukum yang bersifat antar tata hukum (regional maupun internasional). Kelima bidang ini menurutnya merupakan langkah-langkah strategis yang akan membentuk kerangka landasan pembangunan hukum.

4. Masalah Teknis Pembangunan Hukum

Beberapa masalah teknis dalam pembangunan hukum yang harus dikembangkan meliputi hal-hal sebagai berikut:

a. Bidang pembentukan hukum

1) Pembangunan hukum yang baik ialah yang berencana dan tidak tergantung semata-mata pada selera sesaat (*Het grillen van het ogenblik*). Dalam masalah ini akan berhadapan dengan program legislatif nasional;

2) Pembentukan hukum harus baku dan jelas proses atau prosedur yang harus ditempuh, dan dalam hal ini akan berhadapan dengan masalah proses legislatif nasional;

3) Rumusan hukum merupakan suatu naskah tertentu yang baku pula bentuk dan susunannya dan dalam hal ini akan berhadapan dengan masalah teknik perundang-undangan dan bahasa hukum;

4) Jumlah produk hukum yang dapat dihasilkan oleh lembaga pembentuk hukum menentukan pula laju pembangunan hukum dan dalam hal ini akan berhadapan dengan masalah beban legislatif nasional;

5) Merumuskan dalam hukum suatu masalah memerlukan pengorganisasian atau pengadministrasian yang baik. Biasanya tergantung pada macam atau jenis hukum, apakah mengatur yang pokok-pokok sehingga harus luwes atau mengatur pelaksanaan terperinci. Menggabungkan kedua hal dalam satu pengaturan mengakibatkan hukum cepat usang atau menghambat perkembangan sehingga perlu *deregulasi*, atau menumbuhkan suatu birokrasi yang negatif; dan

6) Sesuai dengan uraian di atas bahwa hukum harus sesuai dengan pandangan hidup bangsa dan aspirasi masyarakat, maka perlu pula pembakuan tentang lembaga penampung aspirasi rakyat seperti misalnya lembaga dengan pendapat umum.

b. Di bidang penegakan hukum masalah-masalah teknis yang terutama harus dikembangkan ialah antara lain, masalah yurisprudensi, kebijaksanaan penegakan hukum, pembinaan lembaga-lembaga penegak hukum dan pejabatnya, pendapat sarjana sebagai hukum tidak tertulis dan sebagainya;

c. Di bidang pelayanan hukum yang terutama ialah penanaman jiwa pengabdian sehingga tidak menumbuhkan ketertiban hukum biaya tinggi. Ringkasnya suatu prinsip pelayanan masyarakat yang baik yang harus dikembangkan (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*);

d. Di bidang pengembangan hukum menyangkut masalah tujuan, hasil dan struktur pendidikan hukum mulai yang formal terendah sampai yang tertinggi dan yang non formal di lingkungan pendidikan jabatan; dan
e. Dalam bidang antar tata hukum, yang terutama ialah masalah persetujuan rakyat atau ratifikasi.

Seiring dengan pendapat Padmo Wahjono di atas, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa hukum suatu bangsa itu senantiasa merupakan bagian dari proses sosial yang lebih besar, yang dijalani oleh bangsa yang bersangkutan sehingga pembangunan hukum nasional itu sendiri merupakan suatu proses yang paralel dengan terjadinya proses dalam perubahan sosial.[5] Oleh karena itu, membahas pembangunan hukum Indonesia sama sekali tidak bisa dilepaskan dari keterkaitannya dengan proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat. Artinya, pembangunan sosial dan pembangunan hukum tidak dapat dilihat sebagai proses yang terpisah satu sama lain yang berjalan sendiri-sendiri.[6]

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum (Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 / penulis) sebagaimana *rechtsstaat* dan *rule of law* adalah suatu konsep sosial, maka demikian pula hendaknya konsep Negara Berdasar Hukum di Indonesia itu. Lebih dari itu, untuk memperjelas Negara Berdasar Hukum itu sebagai suatu konsep sosial bukan hanya konsep yuridis, ada beberapa hal yang bisa dipakai untuk memperjelas Negara Berdasar Hukum sebagai suatu konsep sosial, antara lain adalah sebagai berikut :[7]

1. Faktor rancangan UUD 1945;
2. Faktor perubahan sosial;
3. Faktor (pengalaman) sejarah;
4. Faktor dasar kerohanian Pancasila;
5. Faktor konsep dan doktrin yang berkembang;
6. Faktor internasional; dan
7. Faktor geografi / demografi

Menurutnya, ketujuh faktor di atas seharusnya mendasari konsep Negara Berdasar Hukum Indonesia sehingga pembangunan hukum nasional seyogyanya mampu menampung dan merekam serta merumuskan dengan

---

[5] Satjipto Rahardjo, "Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial" dalam Artidjo Alkostar (Ed.), *Identitas Hukum Nasional*, Cetakan ke-1, FH-UII, Yogyakarta, 1997, hlm. 167.

[6] *Ibid.*, hlm. 171.

[7] *Ibid.*, hlm. 175 – 176.

baik perubahan sosial yang sedang terjadi. Demikian pula ilmu hukum Indonesia, sudah seharusnya mampu untuk dengan tegar membangun suatu teori hukum Indonesia sebagai penggambaran dari *apa, bagaimana* dan *kemana tujuan hukum Indonesia* itu.[8]

Sebenarnya setelah Negara Republik Indonesia berdiri, perencanaan secara terarah mengenai bagaimana seharusnya hukum di Indonesia itu dibangun sudah diberikan arahannya oleh UUD 1945 meskipun dalam bentuk yang sangat sederhana.[9] Akan tetapi, secara riil pada saat itu konsep perencanaan yang bagaimana hukum di Indonesia itu harus dibangun belum dirumuskan secara jelas, sejalan dengan perkembangan politik kenegaraan pada masa itu yang juga rambu-rambunya belum begitu jelas. Adanya suatu perencanaan yang jelas mengenai Pembangunan Nasional pada umumnya dan Pembangunan bidang Hukum pada khususnya ialah ketika pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPRS) pada tanggal 3 Desember 1960 menetapkan Ketetapan MPRS No. II/MPRS/Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961 – 1969,[10] yang penjabarannya lebih lanjut dibuat oleh Dewan Perancang Nasional (DEPARNAS). Namun, rancangan pembangunan tersebut tidak

---

[8] *Ibid.*, hlm. 181 – 182.

[9] Arahan yang dimaksud dapat dilihat pada paragraf empat Pembukaan UUD 1945 mengenai tujuan bangsa dan negara Indonesia yang hendak dicapai, yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (3) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan ketiga macam tujuan itu, maka organisasi negara disusun dengan memperhatikan hak-hak asasi warga negara dan pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang tercantum dalam dalam UUD 1945. Dalam pada itu, karena negara Indonesia mempunyai dasar negara, maka usaha untuk mewujudkan ketiga tujuan negara di atas harus didasarkan pada Pancasila. Selain itu, dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, antara lain dikemukakan dengan jelas bahwa *Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtsstaat)*. Kemudian dalam Batang Tubuh UUD 1945 secara tegas disebutkan bahwa untuk mewujudkan tujuan negara harus dilakukan melalui atau mempergunakan antara lain *asas demokrasi* dan *asas negara hukum* (Baca : Sri Soemantri Mertosoewignjo, "Asas Negara Hukum dan Perwujudan dalam Sistem Hukum Nasional", dalam Busyro Muqoddas, dkk. (Ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII-Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 26).

[10] Mengenai Pembangunan Hukum dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 disebutkan antara lain bahwa hendaknya asas-asas Pembinaan Hukum Nasional itu sesuai dengan Haluan Negara, dan berlandaskan pada hukum adat yang tidak menghambat perkembangan masyarakat adil dan makmur. Pada bagian lain dikatakan Pembinaan Hukum Nasional agar berlandaskan pada hukum adat yang sesuai dengan perkembangan kesadaran rakyat Indonesia dan tidak menghambat terciptanya masyarakat adil dan makmur.

dapat diselesaikan dengan baik oleh karena terjadinya G. 30. S / PKI yang mengubah arah perkembangan politik dan Pembangunan di Indonesia yang terutama sekali ditandai dengan kebangkitan Orde Baru.[11]

Pada zaman Orde Baru inilah dilakukan perumusan yang lebih jelas tentang perencanaan pembangunan pada umumnya dan pembangunan hukum pada khususnya. Strategi perencanaannya dilakukan melalui apa yang dinamakan Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA), yaitu perencanaan pembangunan dirumuskan untuk setiap lima tahun sekali. Untuk setipa lima Repelita (25 tahun) disebut sebagai tahapan Pembangunan Jangka Panjang (PJP). Sedangkan mekanisme penetapannya dilakukan dengan ditetapkannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bersidang setiap lima tahun sekali. Dalam GBHN tersebut diberikan arahan tentang Pembangunan Nasional pada umumnya, Pembangunan Nasional Jangka Panjang, dan Pembangunan Lima Tahun yang akan dijalani kecuali untuk Repelita I karena belum memiliki GBHN. Hal ini disebabkan oleh karena pada saat itu negara belum melaksanakan pemilihan umum yang diperlukan untuk menetapkan pembentukan lembaga tertinggi negara – MPR – dan pada saat itu masih melanjutkan keberadaan Majelis Perusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang dalan beberapa kali Sidang Umumnya di awal masa Orde Baru masih belum berhasil memperoleh kesepakatan untuk menetapkan GBHN yang diperlukan untuk memberikan arahan bagi rencana Pembangunan Nasional yang akan dilaksanakan. Akan tetapi, berdasarkan Ketetapan MPRS No. XLI/ MPRS/1968 Tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan, pada tanggal 30 Desember 1968 telah ditetapkan Keputusan Presiden No. 319 Tahun 1968 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun I yang berlangsung 1969 / 1970 – 1973 / 1974. Dengan demikian, maka Keputusan Presiden inilah yang menjadi dasar dan arahan yang pertama mengenai Pembangunan Nasional yang akan diselenggarakan pada masa Orde Baru termasuk pembangunan bidang hukum.[12]

Untuk memperoleh gambaran yang lebih lengkap dan mendasar tentang perencanaan pembangunan sektor hukum, dapat dilihat perumusannya dalam berbagai GBHN yang menjadi dasar pelaksanaannya (kecuali untuk

---

[11] Abdurrahman, *Beberapa Aspekta Tentang Pembangunan Hukum Nasional*, Cetakan ke-1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 48.

[12] *Ibid.*, hlm. 49 – 50.

Repelita I yang belum ada GBHN-nya) dapat dikemukakan secara berturut-turut sebagai berikut:[15]

I. Tap MPR No. IV / MPR / 1973

Ketetapan MPR No. IV / MPR / 1973 Tentang GBHN yang memuat Pola Umum Pelita II memberikan beberapa ketentuan tentang pembangunan di bidang hukum sebagai berikut:

1. Pembangunan di bibidang hukum dan Negara Hukum Indonesia adalah berdasar atas landasan sumber tertib Hukum Negara yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang didapatkan dalam Pancasila dan UUD 1945;
2. Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh, dilakukan dengan :
   a. Peningkatan dan penyempurnaan Pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu, dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat;
   b. Menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing; dan
   c. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum.
3. Memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah ke arah penegakan hukum, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dan ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan UUD 1945.

II. Tap MPR No. IV / MPR / 1978

Ketetapan MPR No. IV / MPR / 1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang memuat Pola Umum Pelita III memberikan beberapa arahan tentang masalah pembangunan hukum sebagai berikut:

[15] *Ibid.*, hlm. 52 – 65.

1. Dalam asas-asas pembangunan disebutkan satu asas yaitu Asas Kesadaran Hukum, ialah bahwa setiap warga negara Indonesia harus selalu sadar dan taat kepada hukum, dan mewajibkan negara untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum;
2. Dalam Wawasan Nusantara, disebutkan bahwa seluruh kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan hukum dalam arti bahwa hanya ada satu hukum nasional yang mengabdi pada kepentingan nasional.

Sedangkan Pola Umum Pembangunan bidang Hukum, menyatakan:

1. Pembangunan di bidang hukum dalam negara hukum Indonesia didasarkan atas sumber tertib hukum seperti terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945;
2. Pembangunan dan pembinaan bidang hukum diarahkan agar hukum mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga dapatlah diciptakan ketertiban dan kepastian hukum dan memperlancar pelaksanaan pembangunan. Dalam rangka ini perlu dilanjutkan usaha-usaha untuk:
   a. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat;
   b. Menertibkan badan-badan penegak hukum sesuai fungsi dan wewenangnya masing-masing;
   c. Meningkatkan kemampuan dan kewibawaan aparat penegak hukum; dan
   d. Membina penyelenggaraan bantuan hukum untuk golongan masyarakat yang kurang mampu.
3. Meningkatkan kesadaran hukum dalam masyarakat sehingga menghayati hak dan kewajibannya dan meningkatkan pembinaan sikap para pelaksana hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat da martabat manusia, ketertiban serta kepastian hukum sesuai UUD 1945;
4. Mengusahakan terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara; dan
5. Dalam usaha Pembangunan Hukum Nasional perlu ditingkatkan langkah-langkah untuk penyusunan perundang-undangan yang menyangkut hak dan kewajiban asasi warga negara dalam rangka mengamalkan Pancasila dan UUD 1945.

III. Tap MPR No. II / MPR / 1983

Ketetapan MPR No. II / MPR / 1983 Tentang GBHN yang memuat Pola Umum Pelita IV, memberikan beberapa patokan berkenaan dengan Pembinaan Hukum Nasional dengan asas yang sama seperti Tap MPR No. II / MPR / 1978. Mengenai Pola Pembangunan bidang Hukum pada Tap MPR No. II / MPR / 1983 ditegaskan:

1. Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional dalam rangka pembaharuan hukum, dengan antara lain mengadakan kodifikasi dan unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat;
2. Memantapkan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenangnya masing-masing;
3. Memantapkan sikap dan perilaku penegak hukum serta kemampuannya dalam rangka meningkatkan citra dan wibawa hukum serta aparat penegak hukum;
4. Meningkatkan penyelenggaraan bantuan hukum dan pemberian bantuan hukum bagi lapisan masyarakat yang kurang mampu; dan
5. Meningkatkan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk menunjang pembangunan di bidang hukum.

IV. Tap MPR No. II / MPR / 1988

Ketapan MPR No. II / MPR / 1988 Tentang GBHN yang memuat Pola Umum Pelita V merumuskan pembangunan bidang hukum sebagai berikut:

1. Pembangunan hukum sebagai upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dalam Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, diarahkan untuk meningkatkan kesadaran hukum, menjamin penegakan, pelayanan dan kepastian hukum, serta mewujudkan tata hukum nasional yang mengabdi pada kepentingan nasional;
2. Pembangunan ukum ditujukan untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya, menciptaka kondisi yang lebih mantap sehingga setiap anggota masyarakat dapat menikmati iklim kepastian dan dari ketertiban, hukum, lebih memberikan dukungan dan pengaraha pada upaya pembangunan untuk mencapai kemakmuran yang adil dan merata, serta menumbuhkan dan mengembangkan disiplin nasional dan rasa taggung jawab sosial pada setiap anggota masyarakat.

Di samping itu, hukum benar-benar harus menjadi pengayom masyarakat, memberi rasa aman dan tenteram, menciptakan lingkungan dan iklim yang mendorong kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan serta mendukung stabilitas nasional yang sehat da dinamis;

3. Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih ditingkatkan upaya pembaharuan hukum secara terarah dan terpadu antara lain kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat;
4. Dalam rangka meningkatkan penegakan hukum perlu terus dimantapkan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya masing-masing serta harus ditingkatkan kemampuan dan kewibawaannya dan dibina sikap, perilaku dan keteladanan para penegak hukum sebagai pengayom masyarakat yang jujur, bersih, tegas dan adil;
5. Penyuluhan hukum perlu dimantapkan untuk mencapai kadar kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat, sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara, dalam rangka tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketenteraman dan kepastian hukum serta terbentuknya perilaku setiap warga negara Indonesia yang taat pada hukum;
6. Dalam rangka mewujudkan pemerataan memperoleh keadilan dan perlindungan hukum perlu terus diusahakan agar proses peradilan menjadi lebih sederhana, cepat dan tepat dengan biaya yang terjangkau oleh semua lapisan masyarakat. Sejalan dengan itu perlu lebih dimantapkan penyelenggaraa pemberian bantuan dan konsultasi hukum bagi lapisan masyarakat yang kurang mampu;
7. Untuk menunjang upaya pembangunan hukum, perlu terus ditingkatkan penyediaan sarana dan prasarana yang diperlukan serta ditingkatkan pendayagunaannya; dan
8. Dalam usaha pembangunan hukum perlu ditingkatkan langkah-langkah untuk mengembangkan dan menegakkan secara serasi hak dan kewajiban asasi warga negara dalam rangka mengamalkan Pancasila dan UUD 1945

V. Tap MPR No. II / MPR / 1993

Garis-Garis Besar Haluan Negara 1993 yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No, II / MPR / 1993 selain mengandung penyempurnaan terhadap Pola-pola Dasar Pembangunan Nasional dari apa yang dirumuskan sebelumnya, juga memuat suatu kerangka landasan dari Pembangunan Jangka Panjang II dan secara eksplisit memuat suatu kerangka dasar Pembangunan Nasional Pelita VI. Dengan demikian, maka dapat memahami secara tuntas bagaimana kerangka dasar Pembangunan Hukum hendaknya juga dilihat pada tiga aspek tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Mengenai asas pembangunan nasional dalam GBHN 1993 disebutkan adanya apa yang dinamakan "Asas Hukum". Penyebutan ini sebenarnya bukanlah suatu hal yang baru sebagaimana dalam GBHN ini ada penambahan beberapa asas Pembangunan Nasional, akan tetapi istilahnya berbeda dari GBHN-GBHN sebelumnya. Sejak GBHN yang termuat dalam Ketetapan MPR No. IV / MPR / 1978 kemudian dilanjutkan dengan Ketetapan MPR No. II / MPR / 1983 dan Ketetapan MPR No.II / MPR / 1988 asasnya disebut "Asas Kesadaran Hukum" dengan rumusan bahwa setiap warga negara Indonesia harus selalu sadar dan taat kepada hukum dan mewajibkan negara untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum. Rumusan ini sejak dulu memang dirasakan tidak terlalu pas dengan konsep yang dikenal dalam ilmu hukum tentang apa yang dimaksud dengan kesadaran hukum atau *Rechtsbewustzijn*. Sekarang digunakan istilah "Asas Hukum" (dengan membuang kata kesadaran) dengan pengertian bahwa penyelenggaraan pembangunan nasional setiap warga negara dan penyelenggara negara harus taat pada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta negara diwajibkan untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum. Terlepas dari isi perumusannya, maka penggunaan istilah Asas Hukum (*Rechtsbeginsel*) dalam ilmu hukum adalah suatu peristilahan teknis sebagaimana juga istilah kaidah hukum dan lembaga hukum;
2. Mengenai wawasan pembangunan hukum yang termasuk dalam wawasan nusantara dijumpai penegasan bahwa seluruh kepulauan nusantara merupakan satu kesatuan sistem hukum dalam arti hanya ada satu hukum nasional yang mengabdi kepada kepentingan nasional. Penegasan ini sebenarnya hanya pengulangan belaka – tanpa ada perubahan – dari

apa yang sudah ditetapkan dalam Ketetapan MPR No. IV / MPR / 1978, No. II / MPR / 1983 dan No. II / MPR / 1988 dan memang tepat untuk dijadikan Wawasan Pembangunan Nasional. Hanya saja hal ini harus dilihat sebagai "tipe ideal", dari Hukum Nasional Indonesia di masa yang akan datang, namun selama hal tersebut masih belum dapat diwujudkan maka masih dikenal satu Wawasan Pembangunan Hukum Nasional lagi yaitu "Wawasan Bhinneka Tunggal Ika" sebagaimana tercantum dalam Lambang Negara yang memungkinkan masih adanya keragaman di dalam kesatuan yang untuk saat sekarang masih harus dikembangkan secara lebih operasional lagi; dan

3. Satu hal baru dalam GBHN 1993 yang belum pernah ditemukan dalam GBHN-GBHN sebelumnya yaitu adanya penggarisan khusus dengan judul "Kaidah Penuntun". Dalam bagian ini juga ditemukan beberapa penegasan yang ada hubungannya dengan hukum, salah satu diantaranya berbunyi Hukum Nasional sebagai sarana ketertiban dan kesejahteraan masyarakat yang berintikan keadilan dan kebenaran harus dapat berperan mengayomi masyarakat serta mengabdi pada kepentingan nasional. Penegasan ini menggambarkan beberapa konsep dasar dari Hukum Nasional Indonesia yang akan dibangun, yaitu sebagai berikut:
   a. Hukum Nasional merupakan sarana ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Di sini termaktub suatu konsep dasar bahwa Hukum Nasional Indonesia bukan hanya sekedar megejar ketertiban semata, akan tetapi juga ingin mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
   b. Hukum Nasional berintikan keadilan dan kebenaran. Inti hukum dalam konsep ini bukan hanya sekedar keadilan akan tetapi juga kebenaran, sehingga hukum yang akan ditegakkan harus benar-benar didasarkan atas prinsip kebenaran;
   c. Peranan Hukum Nasional dalam masyarakat Indonesia adalah sebagai pengayom masyarakat. Hukum, dengan demikian harus benar-benar dapat mengayomi segenap lapisan masyarakat; dan
   d. Hukum Nasional harus mengabdi pada kepentingan nasional. Dengan demikian salah satu prinsip dasar dari hukum nasional yang akan datang ialah mengutamakan kepentingan nasional di atas kepentingan lainnya.

VI. Tap MPR No. IV / MPR / 1999

Ketatapan MPR No. IV / MPR / 1999 ini lahir seiring dengan bergulirnya reformasi sehingga Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999 yang dituangkan dalam ketetapan ini pada Bab II Kondisi Umum, [14] menegaskan bahwa di bidang hukum terjadi perkembangan yang kontroversial, di satu pihak produk materi hukum, pembinaan aparatur sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan. Namun, di pihak lain tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat penegak hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan serta tidak adanya kepastian dan keadilan hukum sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujukan.

Tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, serta kejahatan ekonomi keuangan dan penyalahgunaan kekuasaan belum diikuti langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum terjadinya campur tangan dalam proses peradilan, serta tumpang tindih dan kerancuan hukum mengakibatkan terjadinya krisis hukum.

Kondisi hukum yang demikian mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia di Indonesia masih memprihatinkan yang terlihat dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, arahan kebijakan GBHN 1999 di bidang Pembangunan Hukum Nasional adalah sebagai berikut:[15]

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknyanegara hukum;
2. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan *gender* dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi;

[14] Redaktur Sinar Grafika, *Ketetapan-Ketetapan MPR 1999*, Cetakan ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm. 63.

[15] *Ibid.*, hlm. 68 – 69.

3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia;
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang;
5. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif;
6. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak mana pun;
7. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional;
8. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran;
9. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan; dan
10. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

GBHN Tahun 1999 – 2004 ini yang merupakan landasan dan pedoman bagi pemerintah dan penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan pembangunan lima tahun, dijabarkan lebih lanjut oleh Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004 berdasarkan UU No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional tertanggal 20 November 2000. Maka, arah kebijakan pembangunan di bidang hukum dalam GBHN 1999 – 2004 secara operasional pembangunan hukum yang diprogramkan adalah sebagai berikut:[16]

[16] Redaktur Sinar Grafika, *PROPENAS 2000 – 2004 UU No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000 – 2004*, Cetakan ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 33 – 36.

1. Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Program ini bertujuan untuk mendukung upaya-upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum terutama penyempurnaan terhadap peratiran perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat. Sasaran program ini adalah terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Sedangkan kegiatan pokok yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Menyusun undang-undang yang mengatur tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan yang membuka kemungkinan untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dengan tetap mengakui dan menghargai hukum agama dan hukum adat;
b. Menyempurnakan mekanisme hubungan antara pemerintah dan DPR dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi amandemen Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945;
c. Meningkatkan peran Program Legislasi Nasional (Prolegnas);
d. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang mendukung sistem desentralisasi dalam rangka penguatan masyarakat sipil melalui penyediaan akses informasi kepada publik dalam proses pengambilan keputusan;
e. Menyempurnakan da memperbarui peraturan perundang-undangan untuk mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi perdagangan bebas dan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup serta perlindungan masyarakat setempat;
f. Melakukan ratifikasi berbagai konvensi internasional khususnya yang berkaitan dengan HAM serta yang terkait dengan perlindungan dan peningkatan hak-hak perempuan dan ketenagakerjaan;
g. Meningkatkan koordinasi dan kerjasama dalam pengembangan dan pemanfaatan penelitian hukum antar instansi baik di pusat maupun di daerah, kalangan akademis, lembaga pengkajian dan penelitian hukum,organisasi profesi hukum,dan lembaga swadaya masyarakat;
h. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelayanan jasa hukum; dan
i. Meningkatkan kualitas dan kuantitas tenaga perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) pada masing-masing instansi dan lembaga pemerintah.

2. Program Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum Lainnya

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap pera dan citra lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya seperti kejaksaan, kepolisian dan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) sebagai bagian dari upaya mewujudkan supremasi hukum dengan dukungan hakim dan aparat penegak hukum lainnya yang profesional, berintegritas, dan bermoral tinggi. Sasaran program ini adalah terciptanya lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya yang mandiri, bebas dari pengaruh penguasa maupun pihak lain, dengan tetap mempertahankan prinsip cepat, sederhana, dan biaya ringan. Sedangkan kegiatan pokok yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Meningkatkan pengawasan dalam proses peradilan secara transparan untuk memudahkan partisipasi masyarakat dalam ragka pengawasan dan pembenahan terhadap sistem manajemen dan administrasi peradilan secara terpadu;
b. Menyusun sistem rekrutmen dan promosi yang lebih ketat dan pengawasan terhadap proses rekrutmen dan promosi dengan memegang asas kompetensi, transparansi dan partisipasi baik bagi hakim maupun bagi aparat penegak hukum lainnya;
c. Meningkatkan kesejahteraan hakim dan aparat penegak hukum lainnya seperti jaksa, polisi dan PPNS melalui peningkatan gaji dan tunjangan-tunjangan lainnya sampai pada tingkat pemenuhan kebutuhan hidup yang disesuaikan dengan tugas, wewenang, dan tanggung jawab kerja yang diemban;
d. Membentuk Komisi Yudisial atau Dewan Kehormatan Hakim untuk melakukan fungsi pengawasan. Komisi Yudisial atau Dewan Kehormatan Hakim bersifat independen dengan keanggotaannya dipilih dari orang-orang yang memilki integritas yang teruji;
e. Menunjang terciptanya sistem peradilan pidana yang terpadu melalui sinkronisasi peraturan perudang-undangan yang mengatur tugas da wewenang hakim dan aparat penegak hukum lainnya, khususnya antara PPNS dan kepolisian, antara kepolisian dan kejaksaan;
f. Memperluas kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sampai tingkat kabupaten / kota dan peningkatan kualitas sumber daya hakim PTUN untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah;

g. Meningkatkan peran advokat dan notaris melalui optimalisasi standar kode etik di lingkungan masing-masing;

h. Menyempurnakan kurikulum di bidang pendidikan hukum guna menghasilkan aparatur hukum yang profesional, berintegritas, dan bermoral tinggi;

i. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan lanjutan di bidang hukum baik gelar maupun non-gelar dengan prioritas pelatihan terutama pada bidang yang terkait dengan hak atas kekayaan intelektual (*intellectual property rights*), lingkungan hidup, perancangan kontrak, dan keahlian bernegosiasi serta bidang-bidang lain yang terkait dalam rangka mendukung pemlihan di bidang ekonomi;

j. Memperluas kewenangan pengadilan niaga, meningkatkan pengetahuan dan wawasan hakim pengadilan niaga da meningkatkan jumlah hakim *ad-hoc* pengadilan niaga baik yang berasal dari hakim karier maupun yang bukan hakim karier;

k. Meningkatkan kuslitas hakim dalam melakukan penemuan hukum baru melalui putusan-putusan pengadilan (yurisprudensi) yang digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum, yang dapat digunakan oleh aparat penegak hukum di lingkungan peradilan;

l. Meningkatkan pembinaan terhadap integritas moral, sikap, perilaku, dan memberdayakan kemampuan dan keterampilan aparat penegak hukum, khususnya aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan pemasyarakatan secara intensif dalam penanganan kasus KKN dan pelanggaran HAM, sehingga dapat dihindari penyalahgunaan wewenang da kekuasaan terhadap jalannya proses pengadilan;

m. Mengurangi beban penyelesaian perkara yang tertunggak di Mahkamah Agung;

n. Melakukan pengalokasian jumlah hakim yang berimbang di daerah melalui pemetaan serta pendataan jumlah perkara pada tiap wilayah pengadilan sehingga dapat ditetapkan jumlah hakim yang akan ditempatkan pada wilayah tersebut;

o. Mengembangkan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan atau yang disebut *Alternative Dispute Resolution (ADR)* dan dengan memperbaiki upaya perdamaian di dalam pengadilan, dengan mengembangkan *court - connected ADR;*

p. Meningkatkan mekanisme pertanggungjawaban lembaga pengadilan kepada publik, kemudahan akses masyarakat untuk memperoleh putusan pengadilan dan publikasi mengenai ada / atau tidaknya perbedaan perbedaan pendapat di antara para anggota majelis hakim (*dissenting opinion*) terhadap setiap pengambilan putusan;

q. Meningkatkan peranan Mahkamah Agung dalam rangka hak uji materiil peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di bawah undang-undang;

r. Meningkatkan dukungan berbagai sarana dan prasarana di bidang hukum terutama untuk pengadilan, kejaksaan, kepolisian, lembaga pemasyarakatan, rumah tahanan negara, balai pemasyarakatan, rumah penyimpanan barang sitaan negara, pembinaan keterampilan bagi warga binaan, da pelayanan jasa hukum lainnya;

s. Meningkatkan profesionalisme dan pelayanan masyarakat oleh lembaga kepolisian, dengan menambah jumlah personel aparat kepolisian sesuai dengan perbandingan jumlah penduduk;

t. Meningkatkan peran Sistem Jaringan Dokumentasi dan informasi (SJDI) hukum dan perpustakaan hukum dengan memanfaatkan kemajuan iptek dan meningkatkan sumber daya manusia pendukungnya, termasuk sistem jaringan informasi;

u. Melakukan pembinaan pemasyarakatan baik pembinaan di dalam maupun di luar lembaga pemasyarakatan, agar bekas warga binaan dapat kembali hidup normal di dalam masyarakat;

v. Meningkatkan pemberian bantuan hukum kepada masyarakat yang tidak mampu, terutama di daerah-daerah terpencil;

w. Meningkatkan kualitas pelayanan jasa hukum di bidang Hak atas Kekayaan Intelektual (HAKI), badan hukum, kewarganegaraan dan keimigrasian; dan

x. Meningkatkan penegakan hukum di bidang keimigrasian berupa pengawasan terhadap lalu lintas orang asing yang masuk dan keluar Indonesia.

3. Program Penuntasan Kasus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Tujuan program ini adalah untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum dan hak asasi manusia di Indonesia.

Sasaran program ini adalah terselesaikannya berbagai kasus KKN dan pelanggaran terhadap HAM yang belum terselesaikan secara hukum. Sedangkan kegiatan pokok yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Melakukan inventarisasi terhadap berbagai kasus yang berindikasi tindak pidana korupsi, praktik kolusi dan nepotisme, dan pelanggaran hak asasi manusia yang belum masuk dalam daftar yang perlu ditindaklanjuti secara hukum baik melalui media massa, elektronik, jaringan internet, maupun instansi yang fungsi dan tugasnya terkait dengan penanganan kasus KKN dan pelanggaran HAM;
b. Meningkatkan operasi penegakan hukum dalam bentuk operasi yustisi;
c. Penyusunan statistik kriminal dan analisis kriminalitas baik mengenai tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus;
d. Menyelesaikan perkara-perkara KKN dan pelanggaran HAM yang ditindaklanjuti dengan pengenaan tindakan hukum pidana pengembalian kekayaan negara yang dikorupsi; dan
e. Pengendalian teknis terhadap penyelesaian perkara KKN dan pelanggaran HAM.

4. Program Prningkatan Kesadaran Hukum dan Pengembangan Budaya Hukum

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kembali kesadaran dan kepatuhan hukum baik bagi masyarakat maupun aparat penyelenggara negara secara keseluruhan dan meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap peran dan fungsi aparat penegak hukum yang diharapkan akan menciptakan budaya hukum yang baik di semua lapisan masyarakat. Sasaran program ini adalah semakin meningkatnya jumlah masyarakat dan aparat penyelenggara negara yang sadar terhadap hak dan kewajibannya serta semakin meningkatnya tingkat partisipasi masyarakat dalam berbagai proses perumusan kebijakan pembangunan. Sedangkan kegiatan pokok yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Melakukan pemetaan permasalahan hukum dalam rangka menerapkan materi, metode, dan pendekatan dialogis yang tepat sasaran;
b. Menggunakan nilai-nilai budaya luhur daerah sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan penyadaran hukum;
c. Merumuskan pendekatan penyadaran hukum yang lebih demokratis melalui pendekatan dialogis antara instansi/lembaga pemerintah dan

lembaga kemasyarakatan yang memfasilitasi penyadaran hukum dengan masyarakat untuk mengembangkan kesadaran dan peran serta mereka terhadap hukum dan sistem penegakannya;

d. Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam mengaktualisasikan hak serta melaksanakan kewajiban masyarakat sebagai warga negara sekaligus dalam rangka membentuk budaya hukum bagi masyarakat dan aparat penyelenggara negara; dan

e. Meningkatkan penggunaan media komunikasi yang lebih modern dalam rangka pencapaian sasaran penyadaran hukum di berbagai lapisan masyarakat.

Kini, setelah diundangkannya UU. No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, untuk periode lima tahun pembangunan nasional disebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional berdasarkan Peraturan Presiden R. I. No. 7 Tahun 2005 Tentang RPJM Nasional Tahun 2004 – 2009. RPJM Nasional ini merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden hasil Pemilu yang dilaksanakan secara langsung pada tahun 2004.

Di dalam RPJM 2004 – 2009 di bidang pembangunan hukum nasional, sasaran yang hendak dicapai adalah terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif (termasuk tidak diskriminatif terhadap perempuan atau bias *gender*), terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi; dan kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.[17] Maka, pembenahan sistem dan politik hukum dalam lima tahun mendatang diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum, melalui upaya:[18]

1. Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundanga-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan

[17] Redaktur Sinar Grafika, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004 – 2009*, Cetakan ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 88 – 89.

[18] *Ibid.*

melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;

2. Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran; memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional; dan
3. Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku keteladanan kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan mentaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

Untuk mendukung pembenahan sistem dan politik hukum, langkah-langkah yang akan ditempuh sebagaimana dijabarkan di dalam program-program pembangunan sebagai berikut:[19]

1. **Program Perencanaan Hukum**

Program ini ditujukan untuk menciptakan persamaan persepsi dari seluruh pelaku pembangunan khususnya di bidang hukum dalam menghadapi berbagai isu strategis dan global yang secara cepat perlu diantisipasi agar penegakan dan kepastian hukum tetap berjalan secara berkesinambungan. Dengan program ini diharapkan akan dihasilkan kebijakan/materi hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik pada saat ini maupun masa mendatang, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat secara keseluruhan. Sedangkan kegiatan-kegiatan pokok yang dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun mendatang meliputi:

a. Pengumpulan dan pengolahan serta penganalisaan bahan informasi hukum terutama yang terkait dengan pelaksanaan berbagai kegiatan perencanaan pembangunan secara keseluruhan;
b. Penyelenggaraan berbagai forum diskusi dan konsultasi publik yang melibatkan instansi/lembaga pemerintah, masyarakat dan dunia usaha

---

[19] *Ibid.*, hlm. 89 – 93.

untuk melakukan evaluasi dan penyusunan rencana pembangunan hukum yang akan datang;

c. Penyusunan dan penyelenggaraan forum untuk menyusun perioritas rancangan undang-undang ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) bersama Pemerintah dan Badan Legislasi DPR; serta

d. Penyelenggaraan berbagai forum kerja sama internasional di bidang hukum yang terkait terutama dengan isu-isu korupsi, terorisme, perdagangan perempuan dan anak, obat-obat terlarang, perlindungan anak dan lain-lain.

2. Program Pembentukan Hukum

Program ini dimaksudkan untuk menciptakan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi yang akan menjadi landasan hukum untuk berperilaku tertib dalam rangka menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui proses yang benar dengan memperhatikan tertib perundang-undangan serta asas umum peraturan perundang-undangan yang baik. Sedangkan pembentukan yurispridensi dilakukan oleh lembaga peradilan dalam menyelesaikan perkara-perkara tertentu terutama yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Dengan program ini diharapkan tersedia berbagai peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi dalam rangka mengatur perilaku individu dan lembaga serta penyelesaian sengketa yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Sedangkan kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilaksanakan antara lain meliputi:

a. Pelaksanaan berbagai pengkajian hukum dengan mendasarkan baik dari hukum tetulis maupun hukum tidak tertulis yang terkait dengan isu hukum, hak asasi manusia dan peradilan;

b. Pelaksanaan berbagai penelitian hukum untuk dapat lebih memahami kenyataan yang ada dalam masyarakat;

c. Harmnisasi di bidang hukum (hukum tertulis dan hukum tidak tertulis/ hukum adat) terutama pertetangan antara peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dengan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah yang mempunyai implikasi menghambat pencapaian kesejahteraan rakyat;

d. Penyusunan naskah akademis rancangan undang-undang berdasarkan kebutuhan masyarakat;

e. Penyelenggaraan berbagai konsultasi publik terhadap hasil pengkajian dan penelitian sebagai bagian dari proses pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan rekomendasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat;

f. Penyempurnaan da perubahan dan pembaruan berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dan tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan, serta yang masih berindikasi diskriminasi dan yang tidak memenuhi prinsip kesetaraan dan keadilan;

g. Penyusunan dan penetapan berbagai peraturan perundang-undangan berdasarkan asas hukum umum, taat prosedur serta sesuai dengan pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku; serta

h. Pemberdayaan berbagai putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap untuk menjadi sumber hukum bagi para hakim termasuk para praktisi hukum dalam menangani perkara sejenis yang diharapkan akan menjadi bahan penyempurnaan, perubahan dan pembaruan hukum (peraturan perundang-undangan).

3. **Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum Lainnya**

Program ini ditujukan untuk memperkuat lembaga peradilan dan lembaga penegakan hukum melalui sistem peradilan pidana terpadu yang melibatkan antara lain Mahkamah Agung, Kepolisian Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi dan Lembaga Pemasyarakatan dan prakitisi hukum sebagai upaya mempercepat pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan peradilan. Dengan program ini diharapkan terwujudnya Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum yang transparan, akuntabel dan berkualitas dalam bentuk putusan pengadilan yang memihak pada kebenaran dan keadilan masyarakat. Sedangkan kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Peningkatan kegiatan operasional penegakan hukum dengan perhatian khusus kepada pemberantasan korupsi, terorisme, dan penyalahgunaan narkoba;

b. Peningkatan forum diskusi dan pertemuan antar lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum yang lebih transparan dan terbuka bagi masyarakat;

c. Pembenahan sistem manajemen penanganan perkara yang menjamin akses publik;
d. Pengembangan sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel, antara lain pembentukan Komisi Pengawas Kejaksaan dan Komisi Kepolisian Nasional;
e. Penyederhanaan sistem penegakan hukum;
f. Pembaruan konsep penegakan hukum, antara lain penyusunan konsep sistem peradilan pidana terpadu dan penyusunan konsep pemberian bantuan hukum serta meninjau kembali peraturan perundang-undangan tentang izin pemeriksaan terhadap penyelenggara negara dan cegah tangkal tersangka kasus korupsi;
g. Penguatan kelembagaan, antara lain Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) serta Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan TIPIKOR);
h. Percepatan penyelesaian berbagai perkara tunggakan pada tingkat kasasi melalui proses yang transparan;
i. Pengembangan sistem manajemen anggaran peradilan dan lembaga penegak hukum lain yang transparan dan akuntabel; dan
j. Penyelamatan bahan bukti akuntabilitas kinerja yang berupa dokumen/ arsip lembaga negara dan badan pemerintahan untuk mendukung penegakan hukum.

4. Program Peningkatan Kualitas Profesi Hukum

Program ini ditujukan untuk meningkatkan kemampuan profesional aparat penegak hukum yang meliputi hakim, polisi, jaksa, petugas pemasyarakatan, petugas keimigrasian, perancang peraturan perundang-undangan, penyidik pegawai negeri sipil (PPNS), para praktisi hukum dan lain sebagainya. Dengan program ini diharapkan tercipta aparatur hukum yang profesional dan berkualitas serta cepat tanggap dalam mengantisipasi berbagai permasalahan hukum dalam rangka pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan. Sedangkan kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilakukan meliputi:

a. Pengembangan sistem manajemen sumber daya manusia yang transparan dan profesional;
b. Penyelenggaraan berbagai bidang pendidikan dan pelatihan di bidang hukum dan hak asasi manusia;

c. Pengawasan terhadap berbagai profesi hukum dengan penerapan secara konsisten kode etiknya;
d. Penyelenggaraan berbagai seminar dan lokakarya di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk lebih meningkatkan wawasan dan pengetahuan aparatur hukum agar lebih tanggap terhadap perkembangan yang terjadi baik pada saat ini maupun pada masa mendatang; serta
e. Peningkatan kerjasama yang intensif dengan negara-negara lain untuk mengantisipasi dan mencegah meluasnya kejahatan transnasional dengan cara-cara yang sangat canggih sehingga cukup sulit terdeteksi apabila hanya dengan langkah-langkah konvensional.

5. Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan Hak Asasi Manusia

Program ini ditujukan untuk menumbuhkembangkan serta meningkatkan kadar kesadaran hukum fan hak asasi manusia masyarakat termasuk para penyelenggara negara agar mereka tidak hanya mengetahui dan menyadari hak dan kewajibannya, tetapi juga mampu berperilaku sesuai dengan kaidah hukum serta menghormati hak asasi manusia. Dengan program tersebut diharapkan akan terwujud penyelenggaraan negara yang bersih serta memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Sedangkan kegiatan pokok yang akan dilakukan antara lain:

a. Pemantapan metode pengembangan dan peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia yang disusun berdasarkan pendekatan dua arah, agar masyarakat tidak hanya dianggap sebagai obyek pembangunan tetapi juga sebagai subyek pembangunan serta benar-benar memahami dan menerapkan hak dan kewajibannya sesuai ketentuan yang berlaku;
b. Peningkatan penggunaan media komunikasi yang lebih modern dalam rangka pencapaian sasaran penyadaran hukum pada berbagai lapisan masyarakat;
c. Pengkayaan metode pengembangan dan peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia secara terus menerus untuk mengimbangi pluralitas sosial yang ada dalam masyarakat maupun sebagai implikasi dari globalisasi; serta
d. Peningkatan kemampuan dan profesionalisme tenaga penyuluh tidak saja dari kemampuan substansi hukum juga sosiologi serta perilaku masyarakat setempat, sehingga komunikasi dalam menyampaikan materi dapat lebih tepat, dipahami dan diterima dengan baik oleh masyarakat.

Berbagai sasaran, arahan, dan program-program pembangunan hukum nasional di atas, bagaimana selanjutnya untuk membuat hukum dan menjaganya melalui politik hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia sebagaimana amanat Pembukaan UUD 1945. Dalam rangka inilah, maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:[20]

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila;
2. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yakni: (a) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) Memajukan kesejahteraan umum; (c) Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial;
3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: (a) Berbasis moral agama; (b) Menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi; (c) Mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya; (d) Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat; dan (e) Membangun keadilan sosial;
4. Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk: (a) Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa; (b) Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasayarakatan; (c) Mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum); dan (d) Menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan; dan
5. Sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatik dengan mengambil unsur-unsur baiknya. Sistem hukum yang demikian mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilaizdvn dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan, yakni: (a) Keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme; (b) Keseimbangan antara *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law*; dan (c)

[20] Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional", *Makalah*, Disampaikan pada Seminar *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen* yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, tanggal 29 – 31 Mei 2006, hlm. 17 – 18.

Keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

Selain pijakan dasar kerangka politik hukum untuk membuat hukum dalam kerangka pembangunan hukum nasional di atas, juga diperlukan politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum. Pada saat ini di Indonesia, politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia termuat di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas ini disusun oleh DPR bersama pemerintah yang dalam penyusunannya dikoordinasikan oleh DPR sebagai konsekuensi logis dari hasil amandemen pertama UUD 1945, yang telah menggeser peran fungsi legislasi dalam pembentukan UU dari pemerintah ke DPR. Seperti diketahui Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen pertama berbunyi, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang*".

Dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa, "*Perencanaan penyusunan Undang-undang dilakukan dalam satu Program Legislasi Nasional*". Sedangkan untuk setiap daerah, sesuai degan Pasal 15 ayat (2), ditegaskan juga untuk membuat Program Legislasi Daerah (Prolegda) agar tercipta konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat sampai ke daerah.[21]

Oleh karena itu, menurut Moh. Mahfud MD [22], Prolegnas itu merupakan 'wadah' politik hukum (untuk jangka waktu tertentu). Artinya, kalau ingin mengetahui pemetaan atau potret rencana tentang hukum-hukum apa yang akan dibuat dalam periode tertentu sebagai politik hukum dapat melihatnya dari Prolegnas tersebut. Namun menurutnya, harus diingat bahwa berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 Prolegnas bukan hanya terkait dengan materi atau rencana pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan, lebih dari itu, prolegnas juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, penuntun, dan cita hukum yang mendasarinya. Kedudukan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan hukum ini tertuang di dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 10 Tahun

---

[21] Ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan (2) UU No. 10 Tahun 2004 setelah dilakukan perubahan menjadi UU No. 12 Tahun 2011, ketentuan tersebut dituangkan dalam pasal 16 dan 17, yaitu: Pasal 16: "Perencanaan penyusunan UU dilakukan dalam prolegnas" sedangkan Pasal 17-nya berbunyi: "Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan UU dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional"

[22] Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 19 – 23.

2004 yang berbunyi, "Program *Legislasi Nasional adalah perencanaan progam pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.*[23]

Dengan demikian, Prolegnas dapat dilihat baik sebagai isi atau materi hukum yang akan dibuat maupun sebagai instrumen atau mekanisme perencanaan hukum. Sebagai isi hukum Prolegnas memuat daftar rencana materi-materi hukum atau RUU yang akan dibentuk dalam periode tertentu guna memenuhi tahap tertentu pecapaian cita-cita bangsa dan tujuan negara. Sedangkan sebagai instrumen perencanaan hukum, Prolegnas menentukan cara dan prosedur yang harus ditempuh agar pembentukan hukum (peraturan perudang-undangan) itu tidak keluar dari landasan dan arah konstitusionalnya.

1. Prolegnas Sebagai Rencana Materi Hukum

Sebagai wadah atau potret rencana isi hukum, Prolegnas disusun berdasar usul dari DPR, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah yang kemudian ditetapkan dengan keputusan DPR. Penyusunannya mencakup jangka waktu lima tahun yang dipecah-pecah lagi untuk setiap tahun. Untuk periode 2004 – 2009 misalnya telah ditetapkan dengan Keputusan DPR-RI No. 01/DPR-RI/III/2004 – 2005 sebanyak 284 RUU yang akan dibuat; sedangkan untuk penanggalan tahun 2006 telah ditetapkan pula dengan Keputusan DPR-RI No. 02 F/DPR-RI/II/2005 – 2006 sebanyak 43 RUU prioritas.[24] Meskipun setiap RUU harus masuk di dalam Prolegnas namun menurut Pasal 17 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004 dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Pengajuan RUU di luar Prolegnas hanya dapat dilakukan oleh DPR atau Presiden, tidak termasuk DPD, dalam keadaan tertentu yakni dalam kondisi yang memerlukan pengaturan yang tidak

---

[23] Ketentuan tersebut di atas, setelahdilakukan perubahan menjadi UU No. 12 Tahun 2011 kini diatur dalam Pasa 18, yaitu: "Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasa 16 UU No. 12 Tahun 2011, penyusunan daftar Rancangan Undang-undang didasarkan atas:

a. Perintah UUD Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Perintah Ketetapan MPR;
c. Perintah Undang-undang lainnya;
d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
f. Rencana pembangunan jangka menengah;
g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

[24] Menurut Moh. Mahfud MD, sebelum itu untuk tahun 2005 ditetapkan sebanyak 55 RUU prioritas yang ternyata tak semua dapat terselesaikan (*Op. Cit.*, hlm. 20).

tercantum di dalam Prolegnas, misalnya pengesahan perjanjian internasional atau peningkatan Perppu (yang semula tidak tercantum di dalam Prolegnas) menjadi UU.[25]

Sebagai wadah atau potret rencana isi hukum Prolegnas juga disusun berdasarkan arah dan prioritas untuk dijadikan program jangka pendek dan dijadwalkan pembahasannya di DPR. Penentuan tentang arah dan prioritas Prolegnas telah disepakati dalam Rapat Konsultasi antara Menteri Hukum dan HAM dan Badan Legislasi DPR tanggal 31 Januari 2005 bahwa arah Kebijakan Prolegnasnya sebagai berikut:

a. Membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan sebagai pelaksanaan amanat UUD Negara Repunlik Indonesia 1945;
b. Mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman;
c. Mempercepat proses penyelesaian rancangan undang-undang yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk undang-undang yang diperintahkan oleh undang-undang;
d. Membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, perlindungan HAM, dan pemberantasan KKN dan kejahatan internasional;
e. Meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan HAM serta pelestarian lingkungan hidup;
d. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan zaman;

---

[25] Ketentuan Pasal 17 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004, sekarang telah digantikan oleh Pasal 23 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, yaitu: "Dalam keadaan tertentu, DPR atau presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-undang di luar Prolegnas mencakup:

a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

e. Memberikan landasan yuridis bagi penegakan hukum, secara tegas, profesional dan menjunjung tinggi HAM dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan *gender*; dan
f. Menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdi kepada kepentingan rakyat, bangsa, dan negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi, dan keadilan.

Sedangkan yang menjadi kriteria prioritas Prolegnas adalah sebagai berikut:

a. RUU yang merupakan perintah dari UUD 1945;
b. RUU yang merupakan perintah Ketetapan MPR-RI;
c. RUU yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang lain;
d. RUU yang mendorong percepatan reformasi;
e. RUU yang merupakan warisan Prolegnas 2000 – 2004 disesuaikan dengan kondisi saat ini;
f. RUU yang menyangkut revisi atau amandemen terhadap undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya;
g. RUU yang merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional;
h. RUU yang berorientasi pada pengaturan perlindungan HAM dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan *gender*;
i. RUU yang mendukung pemulihan dan pembangunan ekoomi kerakyatan yang berkeadilan; dan
j. RUU yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat.

2. Prolegnas Sebagai Instrumen (Mekanisme) Pembentukan Hukum

Sebagai instrumen pembentukan hukum Prolegnas diatur dalam satu mekanisme sesuai dengan ketentuan Pasal 16 UU No. 10 Tahun 2004, yaitu:[26]

---

[26] Instrumen pembentukan hukum prolegnas tersebut di atas, kini telah diatur oleh Pasal 21 UU No.12 Tahun 2011 sebagai pengganti UU No. 10 Tahun 2004. Pasal 21 tersebut mengatur masalah ini sebagai berikut :

(1) Penyusunan prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;
(2) Penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;
(3) Penyusunan prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan / atau masyarakat;

a. Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi;
b. Penyusunan program legislasi nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi;
c. Penyusunan program legislasi nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan; dan
d. Ketetuan lebih lanjut mengenai tata cara, penyusunan dan pengelolaan program legislasi nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan presiden.

Ketentuan-ketentuan yang menyangkut arah, kebijakan, dan program pembangunan hukum nasional baik yang tertuang di dalam GBHN, Propenas, RPJM, maupun Prolegnas yang mendasarkan pada UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di atas, pada intinya ada tiga faktor yang harus diperhatikan dalam pembangunan hukum nasional sebagai wujud dari pembinaan hukum. Ketiga faktor yang dimaksud adalah: [27] (1) Tujuan pembinaan hukum itu adalah untuk menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan tuntutan pembangunan di segala bidang pada khususnya dan iklim perubahan masyarakat pada umumnya; (2) Peranan hukum itu terutama adalah sebagai prasarana atau sarana penunjang modernisasi dan pembangunan; dan (3) Dalam pembinaan hukum itu harus diperhatikan *Kesadaran Hukum Rakyat* dan tujuan (lainnya) meningkatkan pembinaan *Kesatuan Bangsa*.

Mengingat sebagian besar bangsa Indonesia beragama Islam, yang menghendaki dan berkepentingan dengan pembangunan di segala bidang, perlu diperhatikan pula, bahwa hukum yang dicita-citakan itu sesuai dan pada bidang-bidang tertentu (sekurang-kurangnya) tidak bertentangan

(4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum;
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2),dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR; dan
(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

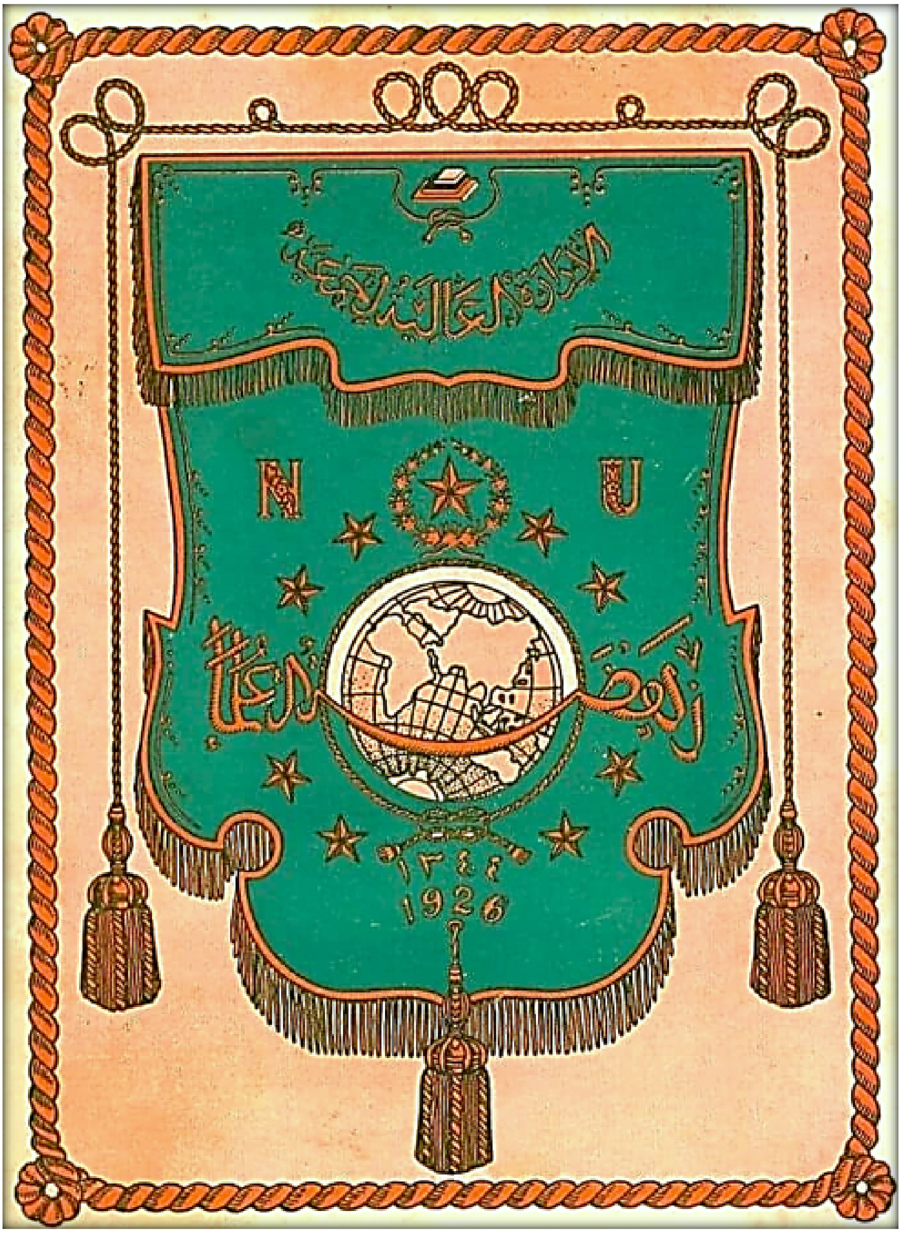
[27] Baca: Saidus Syahar, *Asas-Asas Hukum Islam*, Cetakan ke-1, Alumni, Bandung, 1996, hlm. 147.

dengan asas-asas hukum Islam[28]. Selain itu, bangsa Indonesia adalah bangsa yang beragama maka sebagai manifestasi dari sila pertama Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa yang pelaksanaannya dijamin oleh Pasal 29 UUD 1945, mengandung arti bahwa pembentukan hukum nasional tidak boleh bertentangan dengan agama yang dianut di Indonesia ini.[29]

---

[28] *Ibid.*

[29] Amir Syarifuddin, *Op. Cit.*, hlm. 25.


الادارة العالية لجمعية
N U
نهضة العلماء
١٣٤٤
1926

Daftar Pustaka

Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988

Abd. Muin Salim, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politikdalam al-Qur'an*, Cetakan ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994

Abdurrahman, *Beberapa Aspek Tentang Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995

Abd. Wahab Khallaf, *As-Siyasah as-Syar'iyah*, Dar al-Anshar, Kairo, 1977

Abul A'la al-Maududi, *Human Rights in Islam*, Aligarh, 1978

A Hamzah, "Kemandirian dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman", *Makalah*, disampaikanpada acara "Seminar Pembangunan HukumNasional VIII", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan HukumNasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 2003

A Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi HAM dan Proses Dinamika Penyusunan HAM*, Cetakan ke-1, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005

Amir Syarifuddin, *Meretas Kebekuan Ijtihad Isu-isu Penting Hukum Islam Kontemporer di Indonesia*, Cetakanke-2, Ciputat Press, Jakarta, 2005

A Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Cetakan ke-1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001

A Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Cetakan ke-1, Gama Media, Yogyakarta, 2002

A Rahman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara: Pemikiran Politik Ibn Khaldun*, Cetakan ke-1, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992

Artidjo al-Kostar (Ed.), *Identitas HukumNasional*, Cetakan ke-1, FH-UII Press, Yogyakarta, 1997

Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Cetakan ke-1, UI-Press, Jakarta, 1995

Bagir Manan (Ed.), "Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional", *Makalah*, disampaikan pada Kuliah Pendahuluan Program Ilmu Hukum Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1 Oktober 1984

----------------------, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Cetakan ke-1, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996

----------------------- , *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Cetakan ke-1, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003

------------------------ , *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan ke-2, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003

B Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Studi Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000

B Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Cetakan ke-1, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003

Busyro Muqoddas, dkk (Ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII-Press, Yogyakarta, 1992.

Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan ke-1, Liberty, Yogyakarta, 1989

------------------ , *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Liberty, Yogyakarta, 2000

Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Cetakan ke-10, Angkasa Raya, Padang, 1992

Fatkhurrahman, dkk., *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Cetakan ke-1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004

Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Cetakan ke-1, KRHN & MKRI, Jakarta, 2005

Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997

Harold J. Berman, *Law and Revolution*, Harvard University Press, Cambridge, 1983

Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1971

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004

Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thoughts in Islam*, Delhi, 1975

Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985

---------------------- , "Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca Amandemen UUD 1945", *Makalah*, disampaikan pada "Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan FH-UNAIR Surabaya dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM RI Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 9 – 10 Juni 2004

Janedjri M. Gaffar, dkk (Ed.), *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cetakan ke-1, Setjen MPR – UNDP, Jakarta, 2003

J. J. Rousseau, *The Social Contract and Discourse*, translated by G. D. H. Cole, J. M. Dent & Lons Ltd, 1991

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994

----------------------, "Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat menuju Indonesia Baru" dalam *Kapita Selekta Teori Hukum Kumpulan Tulisan Tersebar*, FH – UI, Jakarta, 2000

---------------------- , "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945", *Makalah*, disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema "Pembangunan Hukum dalam Era Pembangunan Hukum Berkelanjutan", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003

----------------------, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan ke-1, MK – RI & Pusat Studi HTN FH – UI, Jakarta, 2004

---------------------- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Cetakan ke-1, FH – UII Press, Yogyakarta, 2004

---------------------- , "Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia", *Makalah*, disampaikan pada Orasi Ilmiah dalam rangka Dies Natalis ke-53 FH Universitas Andalas, Padang, 6 Septermber 2004

----------------------, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum Indonesia", *Makalah*, disampaikan pada acara Seminar Menyoal Penegakan Hukum dalam rangka Lustrum XII FH – UGM di Yogyakarta, 16 Februari 2006

Joeniarto, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, 1960

Lawrence M Friedman, *American Law An Introduction*, W.W. Norton & Co., Newyork – London, 1984

Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, Dar al-Hadi, Kairo, 1978

Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Cetakanke-1, LKIS, Yogyakarta, 2001

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-7, Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 1988

---------------------- dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-2, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988

Moh. Mahfud MD., "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional", *Makalah*, disampaikan pada seminar "Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, tanggal 29 – 31 Mei 2006

Mohammad Nur Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional*, Edisi I, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 1998

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualitas Doktrin Politik Islam*, Cetakan ke-1, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005

------------------- , *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Cetakan ke-1, FH-UII Press, Yogyakarta, 2005

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cetakan ke-1, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983

------------------- , *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Cetakan ke-1, Ind Hill – Co, Jakarta, 1989

------------------- , *Membudayakan UUD 1945*, Ind Hill – Co, Jakarta, 1991

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Cetakan ke-1, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Purnadi Purbacaraka dan M. Chidir Ali, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Rajawali, Jakarta, 1988

------------------- dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993

Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Praktik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke-1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003

Redaktur Sinar Grafika, Ketetapan-ketetapan MPR 1999, Cetakan ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 1999

----------------------- , PROPENAS 2000 – 2004 UU No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional 2000 – 2004, Cetakan ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2001

----------------------- , *Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004 – 2009*, Cetakan ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2005

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII – Press, Yogyakarta, 2002

Rifyal Ka'bah, *Politik dan Hukum dalam al-Qur'an*, Cetakan ke-1, Khairul Bayan, Jakarta, 2005

R Soepomo, *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Cetakan ke-12, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983

Saidus Syahar, *Asas-asas Hukum Islam*, Cetakan ke-1, Alumni, Bandung, 1996

Satjipto Rahardjo, "Keluasan Reformasi Hukum", *Kompas*, 8 Mei 1988

SF Marbun,"Hukum Administrasi Negara", *Modul I*, Fakultas Hukum – UII, Yogyakarta, 1995

--------------------- , *Peradilan Administrasi Negara dalam Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997

Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia satu, Jakarta, 2000

Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangnan di Indonesia*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1975

----------------------- dan R. Otje Salman (Ed.), *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Rajawali, Jakarta, 1988

Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1991

Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Cetakan ke-4, Liberty, Yogyakarta, 1999

Suganda Wiranggapati, dkk., *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, PT. Galaxy Puspa Mega, Jakarta, 1992

Sugianto Darmadi, *Kedudukan Ilmu Hukum dalam Ilmu dan Filsafat: Sebuah Eksplorasi Awal Menuju Ilmu Hukum yang Integralisitik dan Otonom*, Mandar Maju, Bandung, 1998

Syekh Syaukat Hussain, *Human Rights in Islam*, terjemahan Abdul Rochim C. N., *Hak Asasi Manusia dalam Islam*, Cetakan ke-1, Gema Insani Press, Jakarta, 1996

Tim, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-undang Mahkamah Konstitusi*, KRHN dan Kemitraan, Jakarta, 2003

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Ilmu Politik*, PT. Eresco, Bandung, 1971

TENTANG PENULIS

MUNTOHA, lahir di Tegal Jawa Tengah, 6 Juli 1964. Menyelesaikan Pendidikan Menengah Pertama (MTs) dan atas (MAN) di Pesantren Buntet Cirebon tahun 1978 – 1984. Menyelesaikan program sarjana (S1) pada Fakultas Adab Jurusan Bahasa dan Sastra Arab di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 1990. Kemudian disusul dengan menyelesaikan program sarjana hukumnya pada jurusan Hukum Tata Negara (HTN) diselesaikannya pada tahun 1991 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH-UII) Yogyakarta. Menyelesaikan *Magister Islamic Studies* dengan konsentrasi politik Islam pada program Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta tahun 1997. Selanjutnya pada tahun 2008, ia menyelesaikan program doktor dalam bidang Hukum Tata Negara (HTN) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH-UI) Jakarta.

Muntoha bekerja sebagai dosen tetap pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta sejak 1991. Pengalaman pekerjaan yang pernah ia jalani antara lain: (1) Menjabat sebagai Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII dari tahun 1991 – 1992; (2) Sebagai *Field Officer* pada KTT negara-negara Non-Blok ke 10 di Jakarta pada tahun 1991; (3) Menjabat Kepala Bidang Dakwah pada Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Agama Islam (LPPAI) UII tahun 1992 – 1993; (4) Dosen Pembimbing Lapangan (DPL) Kuliah Kerja Nyata (KKN) pada Lembaga Pengabdian Masyarakat (DPPM)-UII sejak tahun 1992 sampai sekarang; (5) Sekretaris Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII pada tahun 1994 – 1995; (6) Kepala Bidang Bahasa Arab pada Lembaga Bahasa UII pada tahun 1997 – 1998; (7) Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII pada tahun 1998 – 2002; (8) Kepala Pusat Studi Islam (PSI)-UII mulai tahun 2009 sampai sekarang; dan (9) Staf Ahli pada Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum UII mulai tahun 2009 sampai sekarang.

Selain menjabat, Muntoha juga aktif mengajar selain di S1 juga mengajar pada Program Pascasarjana (S2 dan S3) FH-UII dan juga sebagai dosen luar biasa pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan kalijaga Yogyakarta. Banyak penelitian dan artikel di beberapa jurnal terakreditasi yang telah dihasilkannya, serta dikenal sebagai nara sumber pada instansi pemerintahan di bidang kebangsaan dan kenegaraan.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUNAN KALIJOGO

YOGYAKARTA – INDONESIA

Perubahan UUD 1945 yang telah berlangsung sejak tahun 1999 – 2002, memberikan penegasan secara eksplisit tentang keberadaan negara hukum Indonesia dalam sistem ketatanegaraannya melalui penambahan ayat (3) pada Pasal 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya, keberadaan negara hukum semakin menemukan jati dirinya dalam sistem ketetanegaraan Indonesia. Perubahan UUD 1945 telah meletakkan bangunan ketatanegaraan yang sangat kokoh melalui perombakan terhadap hampir seluruh tiga kelompok materi-muatan konstitusi, yaitu: (1) kelembagaan negara yang satu sama lain berada pada posisi kesederajatan dengan saling melakukan pengawasan (cheks and balances), (2) mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, dan (3) menjamin dan melindungi hak asasi manusia (HAM). Ketiga kelompok materi-muatan konstitusi inilah yang mengindikasikan adanya prinsip penyelenggaraan negara hukum yang demokratis.

Buku ini mengungkap secara detail faktor-faktor tersebut. Selain itu, disusunnya buku ini juga dimaksudkan sebagai salah satu bahan (materi) dalam memberikan mata kuliah "Negara Hukum dan Demokrasi", salah satu mata kuliah yang ada pada rumpun mata kuliah- mata kuliah bidang kajian hukum ketatanegaraan di lingkungan fakultas hukum pada universitas-universitas di seluruh Indonesia.

SERI HUKUM
ISBN: 978-602-1508-19-0
9 786021 508190

KAUKABA
Krapyak Kulon No 181 / RT 05 Panggungharjo
Sewon Bantul Yogyakarta 55188
Telp/Fax. +62274 387435 | SMS Center 0856 4370 6757
email: redaksi@kaukaba.com website: www.kaukaba.com